

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. N.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2016, č. j. DSH/12525/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 2. 2018, č. j. 17 A 111/2016 – 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Klatovy ze dne 4. 2. 2016, č. j. OD/1051/16/Kk, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 19. 2. 2016, pro porušení § 18 odst. 4 téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta 2.000 Kč a náhrada nákladů řízení 1.000 Kč.

[2] Žalobcovo odvolání žalovaný zamítl jako opožděné. Blanketní odvolání podané zmocněncem obviněného Ing. M. J., prostřednictvím služby České pošty s. p. (dále jen „Česká pošta“) DopisOnline bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně 3. 3. 2016.

Na obálce byl otisk podacího razítka 2. 3. 2016 a ze sledování zásilek vyplynul údaj o odeslání dne 1. 3. 2016. Jelikož oba údaje svědčí o opožděnosti podání a i z vyjádření České pošty vyplývá, že zásilka přišla do služby DopisOnline dne 29. 2. 2016 v čase 19:08 hod., tj. po rozhodné době, kdy ještě podání mohlo být týž den vypraveno k poštovní přepravě, bylo odvolání vyhodnoceno jako opožděné.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni. V té namítal, že na podacím lístku je datum 29. 2. 2016, odvolání tedy bylo včasné.

[4] Krajský soud neshledal žalobu důvodnou. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 - 49, z něhož citoval odstavce 26, 36 a 40. Na jejich základě uzavřel, že v daném případě byla zaslána České poště elektronická objednávka - soubor obsahující odvolání - dne 29. 2. 2016, tento okamžik ve smyslu stanoviska rozšířeného senátu není datem podání zásilky, nýbrž je nutno vycházet z toho, že den podání je až 2. 3. 2016, tedy den, kdy byla prokazatelně písemná zásilka vyhotovena, orazítkována a předána k poštovní dopravě. Z tohoto vyplývá, že odvolání bylo podáno opožděně a žalovaný ho správně jako opožděné posoudil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[6] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, kdy dojde k podání ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Dle stěžovatele není podstatné, jaké datum pošta uvede na obálce, nebo kdy pošta zásilku vytiskne, dá do obálky a začne přepravovat, ale kdy byla zásilka poště předána. K tomu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06 a rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 1994, sp. zn. 50 Cm 13/94.

[7] Správní řád v § 40 odst. 1 písm. d) explicitně nevyžaduje, aby byla poštovní zásilka podána držiteli poštovní licence ve fyzické podobě nebo aby ji držitel poštovní licence začal přepravovat, jak extenzivně dovodil rozšířený senát. Zákon neuvádí, „co“ konkrétně znamená „podat poštovní zásilku držiteli poštovní licence“. Rozšířený senát zaujal názor, že k procesním účinkům učinění podání je nutné uzavření veřejnoprávní poštovní smlouvy podle zákona o poštovních službách. Jedná se však pouze o jeden z možných výkladů, a to o výklad pro žalobce nejméně příznivý (vedoucí k zamítnutí jeho odvolání jako opožděného). V rozsudku ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 As 330/2016 - 39, byl uveden jiný výklad, který by byl pro žalobce příznivější, krajský soud však upřednostnil názor rozšířeného senátu. Tím došlo k porušení principu priority ústavně konformní varianty výkladu. V případě, kdy právo umožňuje dvojí výklad, je třeba volit ten, který méně zasahuje do základního práva či svobody jednotlivce. K tomu stěžovatel cituje nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 283/96, ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, č j. 1 As 6/2010 - 61, a ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295. Krajský soud a rozšířený senát však nerespektovaly princip *in dubio pro libertate*, čímž způsobily protiústavnost napadeného rozsudku.

[8] Podle poštovních podmínek se za den podání považuje den, kdy byla pošta o poštovní službu požádána, nikoliv den, kdy je zásilka vytisknuta, zkompletována a kdy je započato s její přepravou (nebo den, který je uveden na poštovní obálce). Den, kdy stěžovatel požádal poštu o doručení odvolání, přitom není sporný, v souladu s poštovními podmínkami rovněž pošta uvedla tento den jako datum podání odvolání na podacím lístku.

[9] Stěžovatel poukazuje na to, že právní úprava lhůt či její aplikace by neměla účastníkovi řízení zamezit ve využití prostředku ochrany práv a odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 10. 1998 ve věci Pérez de Rada Cavanilles proti Španělsku.

[10] Dle stěžovatele je zjevně nespravedlivé, aby mu byl upřen instanční přezkum pouze proto, že Česká pošta jej měla uvést v omyl tím, že mu vystavila podací lístek s datem podání 23. 11. 2015 (patrně myšleno datum 29. 2. 2016 - pozn. NSS), ačkoliv k podání v tento den údajně nedošlo. Neexistuje žádný legitimní důvod, proč by mělo být odvolání zamítnuto jako opožděné, když stěžovatel nic nezanedbal a měl naopak v dobré víře za to, že odvolání podal včas. Pochybení pošty by nemělo jít k jeho tíži.

[11] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem, že podací lístek není veřejná listina. Nejvyšší správní soud ostatně rozsudkem č. j. 6 As 288/2014 - 23 potvrdil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 51 A 15/2013 - 29, ve kterém jmenovaný krajský soud vyslovil závěr, že doručenka České pošty, s. p. je veřejnou listinou. Nejvyšší správní soud řádně neodůvodnil, proč by se v případě podacího lístku o veřejnou listinu jednat nemělo. Stěžovatel shledává podobnost s nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 456/97, týkající se doložky právní moci.

[12] Zmocněnec žalobce nebyl seznámen a nemusel znát podmínky služby DopisOnline (podle kterých zásilky přijaté po 16h budou zpracovány až následující pracovní den), protože zprávu vytvářel pomocí webové aplikace „Listonoška“, která na svých webových stránkách uváděla, že prostřednictvím České pošty (bez jakékoliv zmínky o službě DopisOnline) zajistí doručení zásilky, což ostatně bylo potvrzeno vydáním podacího lístku od České pošty. Na webové stránce www.listonoska.cz na podmínky služby DopisOnline chyběl odkaz. Žalobci nemůže být k tíži neznalost obchodních podmínek, které se nestaly platně součástí smlouvy a které ani znát nemusel a nemohl. Navíc poštovní podmínky České pošty, s. p. stanoví okamžik podání zcela jednoznačně, a totiž jako okamžik požádání pošty o doručení zásilky, k čemuž nesporně došlo již dne 29. 2. 2016.

[13] Stěžovatel považuje výklad § 2 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách (dále jen „zákon o poštovních službách“), podle kterého poštovní zásilkou není zásilka zadaná prostřednictvím služby DopisOnline, jelikož se jedná pouze o zásilku v elektronické podobě, a datem podání je tedy až okamžik, kdy pošta dopis vytiskne, zkompletuje a začne přepravovat, za přepjatě formalistický. Z hlediska účelu lhůty k podání odvolání neexistuje žádný racionální důvod (a ani soudy jej neuvedly), proč by se mělo rozlišovat mezi standardním podáním a tímto „hybridním“ elektronickým podáním. Takový výklad nesleduje žádný legitimní cíl, naopak znemožňuje využití moderních technologií při komunikaci s orgány veřejné moci. Z § 2 písm. l) zákona o poštovních

službách stěžovatel dovozuje, že poštovní zásilka nemusí být v písemné podobě na listině, ale může být též elektronická.

[14] Stěžovatel též namítá, že v tomto případě nebylo prokázáno, kdy Česká pošta, s. p. vytiskla a začala přepravovat předmětné potvrzení odvolání (to, že to byla dle podmínek služby DopisOnline povinna učinit pouze do 16. hod. neznamená, že to nemohla udělat i poté). Přitom je nutné presumovat, že odvolání bylo potvrzeno včas, viz § 40 odst. 2 správního řádu.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozorňuje na zjevně chybné datum 24. 11. 2015, které stěžovatel v kasační stížnosti několikrát zmiňuje, v projednávané věci bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno až dne 4. 2. 2016. Dále odkazuje na usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 20/2017-49, které obsahuje odpovědi na stěžovatelovy námitky týkající se údaje vyznačeného na podacím lístku a jeho dobré víry. „Profesionální" zmocněnec Ing. J. si musel být vědom úskalí služby DopisOnline, není proto možno uvažovat o jeho dobré víře. Jeho obstrukční praktiky jsou popsány i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Odkazy na judikaturu Ústavního soudu jsou nepřípadné, neboť ta řeší podávání zásilek v listinné podobě. Stěžovatelem předložený podací lístek považuje žalovaný pouze za doklad o vznesení elektronické objednávky, nikoliv za podací lístek dle zákona o poštovních službách.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Spornou otázkou v nyní projednávané věci je včasnost odvolání podaného prostřednictvím služby DopisOnline.

[19] Ze správního spisu je zřejmé, a v projednávané věci nesporné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo zmocněnci stěžovatele doručeno datovou schránkou dne 12. 2. 2016. Posledním dnem lhůty pro podání odvolání bylo pondělí 29. 2. 2016. Tehdejší zmocnitel stěžovatele zaslal odvolání dne 29. 2. 2016 v 19:08 hod. prostřednictvím služby DopisOnline. Na podacím lístku, který následně předložil je uvedeno datum podání 29. 2. 2018. Žalovanému bylo odvolání doručeno dne 3. 3. 3016, přičemž na obálce dopisu bylo jako datum podání vyznačeno 2. 3. 2016. Z výpisu sledování zásilek na internetové stránce www.postaonline.cz pak žalovaný zjistil jako datum podání zásilky (odvolání) 1. 3. 2016.

[20] Povahou služby DopisOnline a otázkou, kdy se podání prostřednictvím této služby považuje za podané k poštovní přepravě, se zabýval rozšířený senát v usnesení ze dne

19. 12. 2017, č j. 10 As 20/2017 - 49, č. 3684/2018 Sb. NSS, na jehož základě rozhodl též krajský soud. V usnesení dospěl rozšířený senát k závěru, že *„[d]en elektronické objednávky služby DopisOnline přes webovou stránku https://online.postservis, není okamžikem podání zásilky k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.“*

[21] Rozšířený senát uvedl, že poštovní službou není jakákoliv služba poskytovaná na základě smlouvy uzavřené mezi poštou a zákazníkem, ale pouze poštovní služba nabízená provozovatelem ve smyslu zákona o poštovních službách. Služba DopisOnline je smíšené povahy s tím, že jednotlivým fázím (dílčím službám) smluvního vztahu odpovídá i odlišná právní regulace. První fáze, tedy tisk a kompletace zásilky jsou prováděny na základě soukromoprávní smlouvy uzavřené okamžikem, kdy pošta akceptuje objednatelem řádně vyplněnou a potvrzenou elektronickou objednávku. Poštovní smlouva podle zákona o poštovních službách je mezi Českou poštou a zákazníkem uzavřena teprve podáním zásilky do poštovní přepravy. To vyplývá z § 2 písm. a) zákona o poštovních službách, který definuje, co se rozumí poštovní zásilkou. Rozšířený senát poukázal také na okolnost, že odeslání elektronické objednávky časově předchází okamžiku vytvoření poštovní zásilky, o jejíž doručení, resp. předání k poštovní přepravě jde. Aby mohla být vůbec nějaká zásilka předána k poštovní přepravě, musí být nejprve vytvořena. Zákonodárce v zákoně o poštovních službách mohl upravit fikci podání neexistující zásilky, avšak neučinil tak.

[22] Nejvyšší správní soud předně k odkazu na judikaturu Ústavního a Nejvyššího soudu konstatuje, že tyto rozhodnutí na věc nedopadají, protože se vztahují k podávání klasických listovních zásilek. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v názoru, že závěr vyslovený v usnesení rozšířeného senátu je neústavní, neboť nerespektuje zásadu *in dubio pro libertate*. Pravidlo nastíněné stěžovatelem je možno použít pouze tehdy, existují-li dva ústavně konformní možné výklady jedné právní normy. V současném případě však k takové situaci nedošlo. Rozšířený senát jasně uvedl, že úvaha v rozsudku č. j. 2 As 330/2016 - 39, na kterou stěžovatel odkazuje jako na druhý možný výklad, *„je zcela nepodložená a z hlediska posouzení dodržení zákonem stanovených lhůt irelevantní“*. Rozšířený senát překonal tento názor jediným možným výkladem, který souladný s dikcí právních předpisů. Nejvyšší správní soud proto neshledává napadený rozsudek protiústavním.

[23] Co se týče námitek ohledně poštovních podmínek a definice poštovního podání, tato je též nepřípadná, neboť rozšířený senát v souladu se zněním zákona o poštovních službách vyložil, že zpracovávání elektronických souborů do podoby listinných zásilek není poštovní službou. Není proto možné na první fázi vztahu mezi objednatelem služby DopisOnline a Českou poštou, jenž je ryze soukromoprávního charakteru, aplikovat regulaci, týkající se poštovních služeb dle zákona o poštovních službách.

[24] Stěžovatel dále namítá, že není důvodu mezi rozlišováním klasického a „hybridního“ elektronického podání, tak, jak to učinil právě rozšířený senát. Ačkoliv se stěžovatel může domnívat, že takové rozlišení nesleduje legitimní cíl, jak již bylo výše uvedeno, rozšířený senát vycházel ze znění právních předpisů, zejména zákona o poštovních službách, který jasně definuje, co poštovní službou je a co není. Jiný výklad tedy z hlediska zákonnosti interpretace těchto pravidel nebyl možný. Jakákoliv změna by musela vycházet z revize právního předpisu zákonodárcem.

[25] Nedůvodná je i námitka, že stěžovatel nebyl seznámen s podmínkami služby DopisOnline a že podání podával pomocí webové aplikace na www.listonoska.cz. Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že je pouze na stěžovateli (případně jeho zmocněnci), jaký postup pro doručování písemností správnímu orgánu zvolí a musí počítat s důsledky, které jednotlivé varianty přináší (srov. např. rozsudek ze dne 29. 11. 2017, č. j. 1 As 214/2017 - 32). Je však vždy odpovědností účastníka řízení být obeznámen s fungováním jednotlivých způsobů doručování. Použil-li nadto zmocněnec stěžovatele pro své podání učiněné dávno po běžné pracovní době zprostředkovatelskou službu a nikoliv přímo Českou poštu, nemohl mít žádné legitimní očekávání ohledně včasnosti doručení jeho podání. Nejvyššímu správnímu soudu je také stejně jako žalovanému z úřední činnosti známo, že zmocněnec stěžovatele při výkonu své zástupčí činnosti službu využíval běžně. Námitku proto Nejvyšší správní soud považuje za účelovou. Vzhledem k výše uvedenému hodnotí stejně Nejvyšší správní soud i námitku týkající se stěžovatelovy dobré víry.

[26] Polemika stěžovatele ohledně toho, zda je podací lístek veřejnou listinou, je také nepřípadná, neboť jak rozšířený senát správně uvedl, „*charakter veřejné listiny vymezuje správní řád v § 53 odst. 3 jako listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné.*“ Okruh písemností spadajících do pojmu veřejná listina, není možné svévolně rozšiřovat nad rámec dikce zákona. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2015, č. j. 6 As 288/2014 - 23, na který stěžovatel odkazuje, se touto problematikou vůbec nezabýval. Týkal se otázky, zda byly dány překážky, které žalobci v dané věci bránily podat včas odpor. Odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 456/97 též neobstojí, neboť v dané věci se jednalo o situaci, kdy se účastníci řízení řídili nesprávně vyznačeným datem na doložce právní moci rozsudku, kterou provedl soud. Lze proto zopakovat závěr rozšířeného senátu, že podací lístek není veřejnou listinou, které svědčí presumpce správnosti.

[27] K námitce, že nebylo prokázáno, kdy pošta začala přepravovat předmětné podání, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 21. 6. 2018, č. j. 4 As 82/2018 - 37. V něm kasační soud na základě usnesení rozšířeného senátu týkající se služby DopisOnline konstatoval, že okamžik předání zásilky k dopravě pravidelně osvědčuje otisk razítka na zásilce. V nynější věci nadto žalovaný, na základě zkušeností z obdobných případů, pečlivě zkoumal datum podání odvolání, a z výpisu sledování zásilek online i vyjádření České pošty v odpovědi na žádost o součinnost uzavřel, že dnem předání zásilky k přepravě, a tedy dnem podání odvolání mohl být nejdříve 1. březen 2018. Proto správně vyhodnotil, že se jednalo o podání opožděné.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá

právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti 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 23. srpna 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu