

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Černého 517/13, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2017 č. j. MSK 54957/2017, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2018, č. j. 19 A 20/2017 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** a náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.400 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Černého 517/13, Praha 8.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Krnov, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 10. 3. 2017 rozhodnutí č. j. KRNODO-34493/2016 zedn, kterým uznal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) a uložil mu pokutu ve výši 1.500 Kč.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl jako opožděné.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, ve které zpochybnil, že by bylo jeho odvolání opožděné. Argumentoval tím, že k doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně nedošlo 15. 3. 2017, kdy se do datové schránky jeho zmocněnce přihlásila pověřená osoba, nýbrž až 16. 3. 2017, kdy se do datové schránky přihlásil sám zmocněnec žalobce. Pověřená osoba totiž nebyla stanovena jako osoba oprávněná k přístupu k dokumentům určeným do vlastních rukou adresáta podle § 8 odst. 8 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně přitom mělo být doručeno do vlastních rukou zmocněnce žalobce, avšak správní orgán jej tak chybně neadresoval.

[4] Krajský soud shledal námitky žalobce důvodnými a napadené rozhodnutí zrušil.

II. Důvody kasační stížnosti

[5] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel má za to, že krajský soud uspokojivě neodpověděl na otázku, zda dané rozhodnutí skutečně mělo být doručováno zmocněnci žalobce v režimu „do vlastních rukou“ ve smyslu zákona o elektronických úkonech. Pojem „do vlastních rukou“, jak jej užívá tento zákon, totiž není totožný s pojmem do vlastních rukou, jak jej užívá správní řád. Současně zákon o elektronických úkonech nestanoví, které písemnosti mají být v systému datových schránek doručovány do „vlastních rukou“. Správní řád způsob doručování písemností do datových schránek přímo neupravuje, naopak zákon o elektronických úkonech se vztahuje nejen na doručování ve správním řízení, ale na jakékoliv doručování obecně, a to i mezi soukromými osobami navzájem. Podle stěžovatele se doručování písemností do vlastních rukou podle § 19 odst. 5 správního řádu týká pouze situace, kdy je písemnost doručována prostřednictvím pošty. V případě doručování písemností do datové schránky se uvedený odstavec neuplatní.

[7] Vzhledem k povaze systému datových schránek splňuje každé doručení do datové schránky požadavek správního řádu na doručení do „vlastních rukou“, tím spíše jde-li o datovou schránku fyzické osoby. Je to obdobné, jako při doručování na elektronickou adresu, kterou si účastník řízení zvolí; správní orgán v takovém případě také nezkoumá, zda potvrzující zprávu dle § 19 odst. 9 správního řádu podepsal adresát, nebo jiná osoba, které adresát umožnil přístup ke svému elektronickému podpisu. Ani Ministerstvo vnitra, které je garantem jak správního řádu, tak agendy datových schránek a v této oblasti metodicky vede správní orgány, nevydalo žádný metodický pokyn v tom směru, že by se v systému datových schránek měly určité písemnosti doručovat „do vlastních rukou“ ve smyslu zákona o elektronických úkonech.

[8] Volba způsobu „do vlastních rukou“ ve smyslu zákona o elektronických úkonech se dle stěžovatele vztahuje pouze na případy, kdy by pro listinné zásilky byla zvolena poštovní služba „do vlastních rukou výhradně jen adresáta“, pro kterou pošta používá obálky s červeným pruhem. Stejně to uvádí i důvodová zpráva k tomuto zákonu. Správní orgány přitom listinné zásilky, které mají být doručeny do vlastních rukou ve smyslu správního řádu, běžně doručují v obálkách s modrým pruhem, tj. volí poštovní službu, která umožňuje převzetí zásilky zmocněncem pro doručování (§ 20 odst. 2 správního řádu). Doručování „na červený pruh“, tj. do vlastních rukou výhradně jen adresáta bez možnosti převzetí zásilky zmocněncem pro doručování, je vyhrazeno pouze pro výjimečné a specifické případy. Pověřená osoba ve smyslu zákona o elektronických úkonech podle stěžovatele plní funkci takového zmocněnce pro doručování, který je oprávněn převzít i zásilky s modrým pruhem, nikoliv však s červeným pruhem. Vzhledem k tomu, že službu obdobnou „modrému pruhu“ v datových schránkách nastavit nelze, a k doručení „na červený pruh“ v nyní projednávané věci nebyl důvod, správní orgán doručoval správně tím způsobem, že možnost „do vlastních rukou“ v datové schránce nezvolil. Přihlášením oprávněné osoby tak bylo rozhodnutí doručeno držiteli datové schránky, tj. zmocněnci žalobce. Žalovaný proto odvolání správně zamítl jako opožděné.

[9] Nelze tak souhlasit se závěrem soudu, že nedošlo k doručení v materiálním smyslu. V daném případě měl být analogicky uplatněn § 20 odst. 5 a 6 správního řádu týkající se doručování písemností fyzickým osobám podnikajícím, resp. advokátům, za které jsou zásilky oprávněni převzít např. i jejich zaměstnanci. J. P. i Š. Š. (pověřená osoba) totiž běžně vystupují jako obecní zmocněnci účastníků správních řízení, zejména v oblasti dopravních přestupků, jde o osoby z okruhu obecných zmocněnců, jejichž „klienty“ v navazujících soudních řízeních zastupuje tentýž advokát (Mgr. Jaroslav Topol, resp. Mgr. Václav Voříšek), a kteří jsou prosluslí vyráběním procesních obstrukcí nejrůznějšího druhu. Je iluzorní se domnívat, že zastupují stovky obviněných z přestupku bez nároku na odměnu, a je tedy zjevné, že vykonávají podnikatelskou činnost. Doručování těmto osobám by tak mělo být posuzováno i s ohledem na tyto skutečnosti.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti a následné vyjádření stěžovatele

[10] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně poukázal na skutečnost, že uvedenou otázkou se již zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2011, ve věci IV. ÚS 2594/11, kde racionálně dovodil, že při doručování písemností prostřednictvím datových schránek je nutné respektovat úpravu obsaženou ve zvláštních předpisech, které stanoví, jaké písemnosti se doručují do rukou adresáta. Jinak by také koncepce pověřených osob zcela ztratila svůj smysl a účel. Na rozdíl od případu řešeného Ústavním soudem se v nyní posuzované věci písemnost (rozhodnutí) určená do vlastních rukou adresáta dostala toliko do dispozice pověřené osoby s oprávněním číst pouze zprávy neurčené do vlastních rukou. K účinnému doručení tak mohlo dojít teprve přihlášením osoby s oprávněním číst zprávy určené do vlastních rukou, případně okamžikem fikce doručení. Bezpředmětné jsou úvahy stěžovatele, že pojem „do vlastních rukou“ dle správního řádu a dle zákona o elektronických úkonech mají odlišný význam. Nepřiléhavá je také úvaha stěžovatele ohledně § 19 odst. 5 správního řádu, povinnost doručovat rozhodnutí do vlastních rukou plyne též z § 72 odst. 1 správního řádu. Podle žalobce je zcela irelevantní, jakou barvu obálky používá pošta nebo spíše úřady. Podstatné je, že v důsledku nezákonného postupu

správního orgánu I. stupně došlo k tomu, že se jeho rozhodnutí nejprve dostalo do dispozice pověřené osoby, která k tomu nebyla pověřena, a tedy nemohlo dojít k počátku běhu odvolací lhůty dříve, než se s rozhodnutím seznámil přímo zmocněnec žalobce.

[11] Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

[12] Stěžovatel v reakci na vyjádření žalobce uvedl, že žalobcem vzpomínaný nález Ústavního soudu nelze na danou věc použít, neboť se zabýval odlišnou situací, a totiž doručováním do datové schránky právnické osoby. Dle stěžovatele je doručování do datové schránky dle § 19 odst. 1 správního řádu speciální vůči § 19 odst. 5 a § 72 věta první správního řádu, a tento způsob doručování má tudíž přednost před doručováním do vlastních rukou dle § 19 odst. 5 správního řádu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Ve věci není sporu o tom, že rozhodnutí správního orgánu se v souladu s § 19 odst. 4 správního řádu, v rozhodném znění, doručuje do vlastních rukou účastníka řízení, resp. tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil (§ 20 odst. 2 správního řádu). Podle § 19 odst. 1 správního řádu pak správní orgán doručuje písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Mezi stranami je však sporu o tom, zda správní orgán má při doručování rozhodnutí vyznačit v datové zprávě, že se jedná o doručení „do vlastních rukou“, resp. jestli doručení „do vlastních rukou“ ve smyslu správního řádu má stejný význam jako doručení „do vlastních rukou“ dle zákona o elektronických úkonech.

[16] Zákon o elektronických úkonech v § 19 odst. 2 stanoví, že „[j]*e-li dokument nebo úkon určen do vlastních rukou adresáta, vyznačí tuto skutečnost odesilatel v datové zprávě*“. Nespecifikuje však, zda se má jednat o dodání „do vlastních rukou“, které se v případě doručování prostřednictvím pošty posílá obálkou s modrým pruhem (tedy jde o písemnost, kterou může převzít vedle samotného adresáta také zmocněnec adresáta, zákonný zástupce adresáta nebo zmocněnec zákonného zástupce adresáta), nebo o dodání do „vlastních rukou výhradně jen adresáta“, kterému odpovídá použití obálky s červeným pruhem (tuto písemnost tak může převzít toliko adresát).

[17] Lze tak dovodit, že smyslem zákona o elektronických úkonech bylo i při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě rozlišovat „běžné“ doručení od doručení do vlastních rukou adresáta (bez ohledu na to, zda se jedná o písemnost, která je doručována v obálce s modrým pruhem nebo pruhem červeným).

[18] Z uvedeného ustanovení totiž jednoznačně vyplývá, že pokud je dokument nebo úkon určen do vlastních rukou adresáta, což je v případě dokumentů doručovaných orgány

veřejné moci zejména právě rozhodnutí, vyznačí odesilatel tuto skutečnost v datové zprávě (k tomu viz Vedral J. Správní řád. Komentář. II. vyd., BOVA POLYGON, Praha. 2012. s. 239).

[19] V posuzovaném případě měl zmocněnec žalobce pro správní řízení zřízenu datovou schránku fyzické osoby. Podle § 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech je k přístupu do datové schránky fyzické osoby oprávněna fyzická osoba, pro niž byla datová schránka zřízena. Mimo tuto osobu je pak k přístupu do datové schránky oprávněna fyzická osoba pověřená osobou, pro niž byla datová schránka zřízena, a to v rozsahu jí stanoveném (§ 8 odst. 6 tohoto zákona). Pověřená osoba je oprávněna k přístupu k dokumentům určeným do vlastních rukou adresáta pouze, stanoví-li tak osoba, pro kterou byla datová schránka zřízena (§ 8 odst. 8 uvedeného zákona).

[20] Podle § 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech „[d]*okument, který byl dodán do datové schránky, je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu*“. Podle odst. 4 tohoto ustanovení „[n]*epřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení*“. Ustanovení § 17 odst. 6 pak uvádí, že „[d]*oručení dokumentu podle odstavce 3 nebo 4 má stejné právní účinky jako doručení do vlastních rukou*“.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje stěžovateli, že by příznak „do vlastních rukou“ správní orgán měl použít pouze v případě, kdy doručuje písemnost, kterou by v případě její „papírové verze“ doručoval obálkou s červeným pruhem, tedy do vlastních rukou výhradně jen adresáta. Ač takovému závěru nasvědčuje důvodová zpráva k zákonu o elektronických úkonech, ze samotného textu i smyslu tohoto zákona uvedené dovodit nelze. Jeví se navíc dosti iracionální a v rozporu s principem jednoty právního řádu České republiky (k tomu viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2005 - 54, č. 791/2006 Sb. NSS), aby pojem „do vlastních rukou“ ve smyslu zákona o elektronických úkonech byl vykládán jinak, než tentýž pojem použitý v jiném procesním předpisu upravujícím doručování písemností, v tomto případě ve správním řádu. Takový přístup by navíc znamenal nižší stupeň ochrany pro osobu, pro niž byla datová schránka zřízena, neboť jakákoliv jí pověřená osoba by měla přístup nejen k „běžným“ písemnostem doručeným do její datové schránky, nýbrž též k písemnostem určených do vlastních rukou adresáta. Nejvyšší správní soud tak nesouhlasí s názorem stěžovatele, že by pověřená osoba ve smyslu zákona o elektronických úkonech automaticky plnila funkci takového zmocněnce pro doručování, který je oprávněn převzít i zásilky s modrým pruhem, nikoliv však s červeným pruhem.

[22] Se stěžovatelem se proto nelze ztotožnit v tom, že by se v případě doručování prostřednictvím datových schránek neuplatnil § 19 odst. 4 správního řádu, tedy, že by vůbec nemělo být rozlišováno, zda je písemnost určena do vlastních rukou adresáta či nikoliv (tedy s výjimkou písemností, které by jinak byly posílány obálkou s červeným pruhem, které, jak sám uváděl žalovaný, se v případě rozhodnutí nepoužívají). Uvedené také nijak nevylučuje pravidlo stanovené v § 17 odst. 6 zákona o elektronických úkonech, podle něhož doručení dokumentu podle odstavce 3 nebo 4 tohoto ustanovení má stejné

účinky jako doručení do vlastních rukou. Odstavec 3 totiž uvádí, že doručení dokumentu se váže na okamžik, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu. Jinými slovy, pokud se do datové zprávy přihlásí osoba bez oprávnění číst dokumenty určené do vlastních rukou, nepovažuje se taková zpráva tímto okamžikem za doručenou. Pokud odesilatel tuto zprávu správně označí příznakem „do vlastních rukou“, osobě nedisponující příslušným oprávněním by se tato zpráva ani neměla zobrazit.

[23] Doručování písemnosti do vlastních rukou (ve smyslu obálky s modrým pruhem) nelze považovat za obdobné s doručováním na elektronickou adresu, jak se domnívá stěžovatel. V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát datovou zprávou podepsanou adresátem (§ 19 odst. 8 správního řádu). Správní orgán sice nezkoumá, zda potvrzení bylo podepsáno skutečně samotným adresátem, je však na adresátovi, aby si odpovídajícím způsobem zabezpečil přístup ke svému elektronickému podpisu. Na rozdíl od této situace v případě doručování do vlastních rukou prostřednictvím datové schránky správní orgán sám může ovlivnit – použitím příznaku „do vlastních rukou“ – kdo bude mít k takové písemnosti přístup.

[24] Nejvyšší správní soud nepovažuje za relevantní, že Ministerstvo vnitra nevydalo žádný metodický pokyn, podle kterého by správní orgány měly při doručování písemností do vlastních rukou postupovat. Absence takového pokynu nemůže omluvit doručování písemností správním orgánem v rozporu se zákonem.

[25] Soudu je navíc z úřední činnosti známo, že správní soudy (včetně Nejvyššího správního soudu) doručují účastníkům svá rozhodnutí do datové schránky jako datovou zprávu označenou příznakem do vlastních rukou, byť se také jedná o písemnosti, které jsou jinak doručovány v obálce s modrým pruhem. V soudní praxi tak je pojem „do vlastních rukou“ dle soudního řádu správního, resp. občanského soudního řádu, vykládán shodně jako v zákoně o elektronických úkonech.

[26] Stěžovatel má nicméně pravdu, že žalobcem citovaný nález Ústavního soudu není pro věc zcela relevantní, neboť se v něm Ústavní soud jednak zabýval doručováním do datové schránky právnické osoby, a jednak odkazoval na důvodovou zprávu k zákonu o elektronických úkonech, dle které se do vlastních rukou mají datovou schránkou doručovat písemnosti, které by jinak byly posílány obálkou s červeným pruhem. Jak bylo uvedeno výše, tento závěr ze zákona o elektronických úkonech nelze dovozovat.

[27] V posuzovaném případě byl žalobce ve správním řízení zastoupen zmocněncem Jakubem Průdkem, který má zřízenou datovou schránku fyzické osoby. Správní orgán I. stupně tedy rozhodnutí o přestupku doručoval správně do datové schránky zmocněnce žalobce, avšak v rozporu s výše uvedenými závěry neoznačil příslušnou datovou zprávu příznakem „do vlastních rukou“. Z doručenky pak vyplývá, že písemnost byla do datové schránky zmocněnce žalobce doručena 15. 3. 2017, kdy se přihlásila pověřená osoba s právem přístupu ke zprávě ve smyslu § 8 odst. 6 zákona o elektronických úkonech. Ve věci přitom nebylo sporu, že pověřená osoba neměla oprávnění číst zprávy určené do vlastních rukou, tedy s ohledem na rozsah svého oprávnění neměla přístup k dodanému

dokumentu. Zároveň nebylo zjištěno, že by se zmocněnec žalobce s obsahem písemnosti seznámil již v den, kdy se do datové schránky přihlásila pověřená osoba, která však neměla oprávnění číst písemnosti určené do vlastních rukou. Je tak nutno shodně s krajským soudem dospět k závěru, že materiální funkce doručování nebyla naplněna. Závěr žalovaného správního orgánu, že lhůta pro podání odvolání skončila 30. 3. 2017, a odvolání podané dne 31. 3. 2017, tak nelze považovat za správný.

[28] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou kasační námitku, že zmocněnec žalobce i jím pověřená osoba vystupují ve správních řízeních běžně jako zmocněnci, nepochybně s nárokem na odměnu, a proto by měl být analogicky uplatněn § 20 odst. 5 a 6 správního řádu týkající se doručování písemností fyzickým osobám podnikajícím, resp. advokátům. V posuzovaném případě se nepochybně jednalo o datovou schránku fyzické osoby a nevyplynulo, že by zmocněnec žalobce vystupoval jako podnikající fyzická osoba. V konkrétním případě soud ani neshledal, že by se jednalo o zjevně obstrukční jednání nebo zneužití práva.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[29] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšný, náleží mu proto náhrada nákladů řízení, jež mu vznikly v souvislosti se zaplacením odměny právnímu zástupci. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé - vyjádření stěžovatele ke kasační stížnosti) 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a náhrada hotových výdajů činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkově je tedy žalovaný povinen uhradit žalobci částku 3.400 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. června 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu