

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. J.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2017, čj. MSK 48005/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2018, čj. 18 A 5/2018-21,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2018, čj. 18 A 5/2018-21, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2017, čj. MSK 48005/2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši **20 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Podstatou sporu v nynější kauze je otázka, zda je správní orgán povinen při doručování meritorního rozhodnutí vyznačit v datové zprávě, že se jedná o doručení „do vlastních rukou“, respektive zda doručení „do vlastních rukou“ ve smyslu správního řádu má stejný význam jako doručení „do vlastních rukou“ dle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“).

[2] Magistrát města Opavy, odbor dopravy (dále též „správní orgán I. stupně“), vydal dne 28. 2. 2017 rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu 1 500 Kč. Dne 22. 3. 2017 podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 12. 2017 zamítl pro opožděnost. Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2018 zamítl.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní předně poukazuje na to, že krajský soud věc rozhodl v rozporu s názorem NSS vyjádřeným v rozsudku ze dne 21. 6. 2018, čj. 1 As 59/2018-36, který se týkal totožné právní otázky. Odvolání podané dne 22. 3. 2017 bylo včasné. Správní orgán I. stupně při odeslání rozhodnutí o spáchání přestupku nastavil nesprávně příznak datové zprávy a v rozporu se správním řádem nedoručil meritorní správní rozhodnutí „do vlastních rukou adresáta“ (zmocněnkyně stěžovatele). Také zákon o elektronických úkonech přitom rozlišuje běžné datové zprávy od datových zpráv určených „do vlastních rukou“. Pro doručení proto bylo rozhodující, kdy se do datové schránky přihlásila osoba oprávněná číst zprávy určené „do vlastních rukou“. Rozhodnutí o spáchání přestupku mohlo být doručeno až dne 8. 3. 2017, kdy se do datové schránky přihlásila sama zmocněnkyně stěžovatele. Dřívější přihlášení pověřené osoby (dne 6. 3. 2017) nemohlo mít na doručení vliv, jelikož tato osoba neměla oprávnění číst datové zprávy určené „do vlastních rukou adresáta“. Krajský soud odmítl bez legitimního důvodu provést stěžovatelem navrhovaný důkaz - dotaz na Ministerstvo vnitra, správce informačního systému datových schránek. Navrhovaný důkaz měl osvětlit, jaké osoby se v daném období do datové schránky přihlašovaly a jaká byla jejich oprávnění.

[4] Krajský soud dále neodůvodnil svůj závěr o tom, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné. Podle stěžovatele navíc krajský soud porušil zásadu bezprostřednosti, jelikož hodnotil přiložený důkaz – doručenku, odmítl ho však provést. Krajský soud se nadto nevypořádal ani s námitkou, že žalovaný stěžovatele předběžně nevyrozuměl o posouzení odvolání jako opožděného.

[5] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Přiznává, že jeho názor je odlišný od názoru NSS vysloveného v rozsudku 1 As 59/2018 cit. výše, proto navrhuje věc postoupit rozšířenému senátu. Správní řád nijak neupravuje způsob doručování písemností prostřednictvím datových schránek, vztahuje se pouze na listinné zásilky doručované prostřednictvím pošty. Pojem „do vlastních rukou“ ve smyslu zákona o elektronických úkonech se významově liší od stejného pojmu ve správním řádu. Zákon o elektronických úkonech nestanoví, které písemnosti se mají doručovat „do vlastních rukou“. Každé doručení do datové schránky je proto třeba ve smyslu správního řádu považovat za doručení „do vlastních rukou“. Doručování do datové schránky je obdobné doručování na elektronickou adresu, kterou si účastník řízení zvolí (§ 19 odst. 4 správního řádu). Správní orgány v takovém případě nezkoumají, kdo potvrzující zprávu fakticky podepsal. Doručování datovou schránkou „do vlastních rukou“ lze ve smyslu poštovních podmínek České pošty přirovnat k doručování listinných písemností formou „do vlastních rukou výhradně jen adresáta“ (obálka s červeným pruhem), která se liší od formy doručení „do vlastních rukou“ (obálka s modrým pruhem) s možností doručení zásilky zmocněnci pro doručování ve smyslu § 20 odst. 2 správního řádu. Službu obdobnou „modrému pruhu“ v datových schránkách nastavit nelze. Tento názor zaujímá také důvodová zpráva k zákonu o elektronických úkonech. V posuzované věci neexistoval důvod k doručení

pokračování

rozhodnutí o spáchání přestupku formou „do vlastních rukou výhradně jen adresáta“. Doručování tímto způsobem je vyhrazeno pouze pro výjimečné a specifické případy. Rozhodnutí proto bylo stěžovateli doručeno již dne 6. 3. 2017, kdy se do datové schránky přihlásila pověřená osoba, i přesto, že nebyla oprávněna číst písemnosti určené „do vlastních rukou“ (výhradně jen adresáta). Podle žalovaného proto nebylo třeba dále zkoumat, v jakém rozsahu byly další pověřené osoby zmocněny k používání datové schránky, a dále dokazovat opožděnost podaného odvolání.

[6] Stěžovatel podal k vyjádření žalovaného repliku. V dané věci nejsou důvody pro předložení věci rozšířenému senátu. Postup při doručování není na uvážení správního orgánu. Povinnost doručovat meritorní správní rozhodnutí „do vlastních rukou“ zřetelně vyplývá ze správního řádu. Stěžovatel nesouhlasí s argumentem, že tento předpis upravuje pouze doručování listinných zásilek. Správní řád se doručováním do datové schránky opakovaně zabývá. Odmítnout je třeba také úvahu žalovaného o rozdílu v doručování písemností „do vlastních rukou“ a „do vlastních rukou výhradně jen adresáta“. Druhý ze jmenovaných způsobů doručování nemá ve správním řádu oporu. Podmínky České pošty nemají na posouzení věci žádný vliv.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Ve věci není sporné, že v souladu s § 19 odst. 4 ve spojení s § 72 odst. 1 správního řádu, ve znění do 30. 6. 2017, se meritorní rozhodnutí správního orgánu doručuje „do vlastních rukou“ účastníka řízení, respektive tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil (§ 20 odst. 2 správního řádu). Současně podle § 19 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán přednostně doručuje písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Jádrem sporu mezi účastníky řízení je však otázka, zda je správní orgán povinen při doručování meritorního rozhodnutí vyznačit v datové zprávě, že se jedná o doručení „do vlastních rukou“, respektive zda doručení „do vlastních rukou“ ve smyslu správního řádu má stejný význam jako doručení „do vlastních rukou“ dle zákona o elektronických úkonech.

[9] Úvodem NSS předesílá, že se touto otázkou podrobně zabýval již v rozsudku 1 As 59/2018. Na tento judikát ostatně poukazuje také stěžovatel v kasační stížnosti. NSS neshledal důvod se od závěrů vyjádřených v tomto judikátu odchýlit. Odlišný právní názor krajského soudu přitom není důvodem k předložení věci rozšířenému senátu, jak navrhuje žalovaný ve vyjádření (srov. § 17 a § 18 s. ř. s.).

[10] Zákon o elektronických úkonech v § 19 odst. 2 stanoví, že [j]*e-li dokument nebo úkon určen do vlastních rukou adresáta, vyznačí tuto skutečnost odesílatel 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).

[11] NSS se neztotožňuje s tvrzením žalovaného, že příznak datové zprávy „do vlastních rukou“ by měl správní orgán 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. Je nelogické a v rozporu s principem jednoty právního řádu, 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.

[12] Takový přístup by navíc znamenal nižší stupeň ochrany pro osobu, která si datovou schránku zřídila, neboť jakákoliv jí pověřená osoba by měla přístup nejen k „běžným“ písemnostem doručeným do její datové schránky, nýbrž též k písemnostem určeným „do vlastních rukou adresáta“ ve smyslu obálky s modrým pruhem.

[13] Nelze souhlasit ani s tvrzením žalovaného, že doručování písemností „do vlastních rukou“ ve smyslu obálky s modrým pruhem je obdobné doručování na elektronickou adresu. 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.

[14] Smyslem zákona o elektronických úkonech je tedy při doručování prostřednictvím datových schránek rozlišovat pouze „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. NSS proto souhlasí se stěžovatelem, že rovněž při doručování datovou schránkou se tedy uplatní § 19 odst. 4 ve spojení s § 72 odst. 1 správního řádu v rozhodném znění, podle kterého se meritorní správní rozhodnutí doručují „do vlastních rukou“. Správní orgány jsou v takovém případě povinny označit datovou zprávu příznakem „do vlastních rukou“.

[15] V posuzované kauze zastupovala stěžovatele ve správním řízení až do odvolání plné moci dne 17. 9. 2017 zmocněnkyně paní Š. Š., která měla zřízenou datovou schránku fyzické osoby. Správní orgán I. stupně jí tedy, jakožto zmocněnkyni stěžovatele ve správním řízení, správně doručoval meritorní rozhodnutí. V rozporu s výše uvedenými závěry však neoznačil příslušnou datovou zprávu příznakem „do vlastních rukou“.

[16] Uvedené závěry nijak nevylučují 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. Pokud se do datové zprávy přihlásí osoba bez oprávnění číst dokumenty určené „do

pokračování

vlastních rukou“, nepovažuje se taková zpráva tímto okamžikem za doručenou. Stěžovatel v této souvislosti trefně podotýká, že pokud odesílatel zprávu správně označí příznakem „do vlastních rukou“, osobě nedisponující příslušným oprávněním by se zpráva ani neměla zobrazit.

[17] 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).

[18] Z doručenky rozhodnutí o spáchání přestupku ze dne 28. 2. 2017 ve znění opravného usnesení ze dne 2. 3. 2017 vyplývá, že písemnost byla do datové schránky zmocněnkyně dodána dne 1. 3. 2017, následně dne 6. 3. 2017 se do datové schránky přihlásila pověřená osoba s právem přístupu ke zprávě ve smyslu § 8 odst. 6 zákona o elektronických úkonech. Podle stěžovatele však pověřená osoba nedisponovala oprávněním ke čtení zpráv určených „do vlastních rukou“ ve smyslu § 8 odst. 8 zákona o elektronických úkonech, a proto její přihlášení do datové schránky nemohlo mít účinky doručení. Písemnost byla podle jeho slov doručena až dne 8. 3. 2017 přihlášením samotné zmocněnkyně, která byla jedinou osobou oprávněnou ke čtení zpráv „do vlastních rukou“. Žalovaný ani krajský soud tvrzení stěžovatele nerozporovali, jelikož optikou jejich nesprávného právního názoru nebyly tyto skutečnosti pro posouzení včasnosti odvolání významné. Krajský soud se v této souvislosti nevypořádal ani se stěžovatelem navrhovanými důkazy a neprováděl potřebné dokazování.

[19] NSS dospěl k závěru, že nebyla naplněna ani materiální funkce doručení. Zjištěné skutečnosti neprokazují, že se s písemností před 8. 3. 2017 seznámila osoba k tomu oprávněná. Závěr žalovaného, že lhůta pro podání odvolání skončila dne 21. 3. 2017 a odvolání podané dne 22. 3. 2017 bylo opožděné, proto nelze považovat za správný. Je na žalovaném, aby v průběhu dalšího správního řízení provedl potřebné dokazování a jeho výsledky řádně zhodnotil. Pokud dospěje k závěru, že odvolání stěžovatele bylo včasné, bude se zabývat též věcnými námitkami stěžovatele, uplatněnými proti rozhodnutí orgánu I. stupně.

[20] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že krajský soud porušil zásadu bezprostřednosti, neboť hodnotil přiložený důkaz – doručenku, odmítl ho však provést. NSS zjistil, že stěžovatel přiložil k žalobě dvě doručenky. První z nich byla doručenka k rozhodnutí o spáchání správního deliktu. Tuto doručenku sice krajský soud hodnotil v bodech 8 a 11 napadeného rozsudku, přesto však nebylo třeba provádět ji jako důkaz. Doručenka je totiž připojena k rozhodnutí správního orgánu I. stupně na č. l. 60 správního spisu. Písemnosti obsažené ve správním spisu jako podklad pro rozhodování správního soudu se nedokazují (viz rozsudky ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 68/2011-75). Druhá doručenka přiložená k žalobě se týkala odesílatele Ministerstva dopravy ve věci, která podle krajského soudu nemá nic

společného s projednávanou kauzou. Z této doručenky soud nevyvozoval žádné skutkové závěry. Provedení této doručenky jako důkazu by bylo nadbytečné a soud postupoval správně, pokud to odmítl. NSS s tímto postupem souhlasí.

[21] Konečně se podle stěžovatele krajský soud nevyjádřil k námitce, že ho žalovaný před vydáním rozhodnutí neseznámil se svým náhledem na opožděnost odvolání. NSS souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud tuto námitku vskutku nevypořádal, a rozhodnutí proto zatížil dílčí vadou nepřezkoumatelnosti. Tato námitka se však netýká jádra sporu, a s ohledem na rozhodovací důvody tohoto rozsudku je její vypořádání již nadbytečné.

[22] NSS uzavírá, že žalovaný i krajský soud při posouzení opožděnosti odvolání vycházeli z nesprávného právního názoru. Proto NSS rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit pouze v řízení před správním orgánem, současně zrušil také žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[23] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který ve věci úspěch neměl, toto právo nemá.

[24] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby) v hodnotě 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát stěžovatele plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkem tedy činí náklady řízení před krajským soudem částku 8 228 Kč plus 3 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

[25] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti), tedy 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náklady soud zvýšil o částku 714 Kč odpovídající DPH. Celkem tedy činí náklady stěžovatele v řízení před NSS částku 4 114 Kč plus 5 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek. Repliku stěžovatele s ohledem na jednoznačnost celé věci díky jejímu rozřešení judikaturou soud jako potřebný a nezbytný náklad řízení neuznal.

[26] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli k rukám jeho zástupce uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů soudních řízení ve výši (8 228 + 3 000 + 4 114 + 5 000 =) 20 342 Kč.

pokračování

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

V Brně dne 20. prosince 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu