

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. I.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje** se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2016, č. j. DSH/894/16, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2016, č. j. 17 A 28/2016 - 62,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2016, č. j. 17 A 28/2016 – 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Městský úřad Klatovy, odbor dopravy – dopravní úřad (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 21. 10. 2015, č. j. OD/11145/15/Pr uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu druhého zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s porušením § 18 odst. 3 citovaného zákona. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 8.000 Kč, zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 7 měsíců a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 2. 2. 2016, č. j. DSH/894/16, zamítl odvolání žalobce jako opožděné. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 13. 4. 2016 žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 28. 11. 2016, č. j. 17 A 28/2016 – 62, citované rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil mu povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Vycházel přitom z právního názoru Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci obsaženého v odůvodnění rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 60 A 4/2016 - 109, v němž se uvádí, že pro posouzení toto, zda byla zachována lhůta k podání odvolání ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), je v případě podání odvolání prostřednictvím držitele poštovní licence za pomoci elektronické služby DopisOnline rozhodující okamžik žádosti o poštovní službu, který byl potvrzen jako den podání zásilky na poštovní stvrzence. Akceptace elektronické objednávky služeb ze strany držitele poštovní licence totiž bez dalšího implikuje podání zásilky do poštovní sítě k přepravě, a tedy uzavření poštovní smlouvy. V posuzované věci poštovní orgán vyznačil podání zásilky stejného podacího čísla dvěma různými daty, na obálce zásilky je uvedeno datum podání 24. 11. 2015 a v potvrzení o podání zásilky („Podacím lístku“) je uvedeno datum 23. 11. 2015. Existují tedy pochybnosti o datu podání odvolání. V takových případech je nutno lhůty vykládat ve prospěch účastníka řízení. Tento závěr je podpořen i tím, že držitel poštovní licence sám uznal rozpor v datech na obálce a na podacím lístku a to, že uvedl žalovaného v omyl. Dle názoru krajského soudu tak bylo ve lhůtě dle § 37 odst. 4 správního řádu písemně potvrzeno emailové podání bez elektronického podpisu ze dne 16. 11. 2015. Doplnění podpisu na odvolání ze strany zmocněnce žalovaného až po uplynutí stěžovatelem stanovené lhůty je nutno akceptovat, neboť se jedná pouze o pořádkovou lhůtu, závaznou jen do té míry, že po jejím uplynutí mohl stěžovatel vydat konečné rozhodnutí, což však neučinil.

II. Řízení o kasační stížnosti

[3] Proti výše uvedenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel především namítá, že odvolání bylo podáno opožděně, neboť datem podání zásilky je až datum, kdy je k přepravě předána listinná zásilka v obálce. Vada podání spočívající v absenci podpisu na podání, jímž bylo ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu doplňováno odvolání podané prostým e-mailem dne 16. 11. 2015, nebyla ve lhůtě odstraněna. Emailové podání žalobce sice potvrzoval v písemné podobě podáním doručovaným prostřednictvím služby DopisOnline, nicméně elektronický soubor obsahující text budoucího podání byl do systému pošty nahrán dne 23. 11. 2015 v 19:17 hodin, tedy po rozhodné šestnácté hodině. V souladu s bodem 5.2 Obchodních podmínek služby DopisOnline tak byla poštovní zásilka vytvořena a předána k poštovní přepravě až dne 24. 11. 2015. Na odvolání doručené správnímu orgánu dne 22. 12. 2015 e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem je proto třeba hledět jako na odvolání nové.

[5] Zachování lhůty je dle stěžovatele v rozporu s § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu ve spojení s § 2 písm. a) a m) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o poštovních službách“), neboť zásilkou může být pouze listinný dokument v zalepené obálce označené adresou adresáta (nebo takto označený balík), jelikož v této podobě je doručována adresátovi. Podle jeho názoru správní řád spojuje účinky zachování lhůty právě a jen s podáním zásilky k poštovní přepravě.

[6] Dle mínění stěžovatele není prostor ani pro postup dle § 40 odst. 2 správního řádu, neboť lze-li prokázat skutečné datum předání zásilky k poštovní přepravě, toto ustanovení se neuplatní. Odkazuje přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 48/2013 - 31 ze dne 28. 8. 2013. Žalobcem nebylo rozporováno, že zásilka v listinné podobě vznikla a byla předána k poštovní přepravě až 24. 11. 2015. Výše uvedené závěry podporuje i skutečnost, že § 37 odst. 4 správního řádu definuje, jakými způsoby lze činit podání vůči správnímu orgánu a neuznává žádnou hybridní formu podání. Posuzované podání bylo doručováno v písemné formě, tudíž je třeba na něj tak hledět. Nelze dojít k jinému závěru, než že písemné podání může být podáno nejdříve v den, kdy písemnou formu skutečně dostane (tedy fakticky vznikne). Stěžovatel poznamenává, že kdyby bylo na místě hledět na podání jako na elektronické, pak by datem jeho podání bylo datum dodání do dispozice správního orgánu (odkazuje na zákon č. 300/2008 Sb.).

[7] Stěžovatel dále namítá, že v případě služby DopisOnline je třeba oddělovat soukromoprávní aspekty služby od veřejnoprávních. Jak vyplývá z Obchodních podmínek služby DopisOnline i z vyjádření České pošty, s. p. (dále jen „Česká pošta“) ze dne 4. 5. 2016, přijetí elektronického souboru do systému pošty a jeho zpracování se řídí smlouvou podle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále také „o. z.“), a má tedy povahu soukromoprávní, zatímco podání vytištěné a zpracované zásilky do poštovní přepravy a její doručení se řídí poštovní smlouvou na základě veřejnoprávního předpisu - zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o poštovnách službách“). Dle stěžovatele tak „Podací lístek“ vůbec nemůže být stvrzenkou ve smyslu čl. 8 odst. 2 poštovních podmínek, neboť v době jeho zaslání se smluvní vztah poštovními podmínkami neřídil. Tím spíše nemohl podací lístek osvědčovat datum podání, když poštovním podáním se ve smyslu § 2 písm. m) ve spojení s § 2 písm. a) zákona o poštovních službách myslí převzetí poštovní zásilky k poskytnutí poštovní služby. I kdyby „Podací lístek“ byl stvrzenkou ve smyslu poštovních podmínek, ba dokonce veřejnou listinou, důkaz opaku by nebyl vyloučen.

[8] Skutečnost, že zásilka byla předána k poštovní přepravě až následujícího dne, je prokazována především obchodními podmínkami služby DopisOnline ve spojení s vyjádřeními České pošty, jejichž přílohou je i výpis z elektronického systému pošty. Uzavřením smlouvy objednatel souhlasil s obchodními podmínkami, dle jejichž bodu 9. 2 se zavázal uznávat předmětné výpisy za rozhodný důkazní materiál v případě sporů před správními orgány a soudy. Stěžovateli je známa judikatura Ústavního soudu zdůrazňující prioritu údaje na podacím lístku, ta však vycházela ze zcela jiné skutkové situace, kde nebyl přítomen sporný soukromoprávní prvek.

[9] Stěžovatel má za to, že Česká pošta v soukromoprávní části služby DopisOnline nevystupovala jako držitel poštovní licence, neboť elektronický příjem dat a tištění zásilky není poštovní službou. Stěžovatel také namítá, že soukromoprávní ujednání mezi odesílatelem a Českou poštou nemohou diskvalifikovat ustanovení správního řádu a zákona o poštovních službách, přičemž odkazuje na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 178/2014 - 31 ze dne 7. 4. 2015, ze kterých lze dle mínění stěžovatele přiměřeně vyjít, a přiměřeně též na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 106/2012 – 40 a 1 As 10/2010 – 50 a na § 1 odst. 1 o. z. Zmíněná zákonná ustanovení nemohou být dle stěžovatele suspendována ani ustanoveními poštovních podmínek, neboť ta nemají povahu právního předpisu. Ze znění poštovních podmínek v té době účinných je navíc dle stěžovatele zřejmé, že tyto vůbec nepředpokládají, že by dopisy mohly být předávány k poštovní přepravě elektronicky.

[10] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že *„akceptace elektronické objednávky služeb ze strany držitele poštovní licence bez dalšího implikuje podání zásilky do poštovní sítě k přepravě a tedy uzavření poštovní smlouvy.“*. V Obchodních podmínkách služby DopisOnline jsou totiž specifikovány případy, kdy ke zpracování zásilky a jejímu předání k poštovní přepravě nedojde. Dle stěžovatele si byl zmocněnec žalobce velmi dobře vědom úskalí služby DopisOnline, a proto ji cíleně využíval. Stěžovatel má dále za to, že i kdyby názor krajského soudu byl správný, bylo by na místě vyhodnotit procesní postup tehdejšího zmocněnce žalobce jako zneužití práva a odepřít mu právní ochranu, přičemž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS. Dále stěžovatel upozorňuje a odkazuje na různé obstrukční praktiky zmocněnce žalobce ve spolupráci s Mgr. Topolem.

[11] Stěžovatel má dále za to, že i kdyby písemné potvrzení odvolání bylo předáno k poštovní přepravě včas, trpělo podstatnou vadou podání spočívající v absenci podpisu toho, kdo jej činil, která nebyla ve stanovené lhůtě odstraněna. Na emailové podání ze dne 16. 11. 2015 proto nelze vůbec pohlížet jako na podání (odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 274/2016 – 16 ze dne 21. 12. 2016). Stěžovatel nesouhlasí se závěrem v napadeném rozsudku, že by lhůta stanovená usnesením dle § 39 odst. 1 správního řádu nebyla závazná, neboť rozhodnutím v širším smyslu (tedy i usnesením) je přiznáváno právo nebo stanovována povinnost. Dle výkladu krajského soudu by neexistoval rozdíl mezi lhůtou stanovenou neformálně výzvou a usnesením. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu, pokud jde o okamžik rozhodný pro podání zásilky. Pokud jde o chybějící podpis na podání obsahujícím potvrzení odvolání, totožnost podatele dle žalobce není zpochybňována. Žalobce navíc případnou vadu odstranil e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem ze dne 22. 12. 2015. Žalobce proto navrhl, aby kasační stížnost stěžovatele byla zamítnuta.

[13] Stěžovatel v replice na podané kasační stížnosti setrval.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] V kasační stížnosti se stěžovatel především dovolává nesprávného právního posouzení věci krajským soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z předloženého správního spisu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 10. 2015, č. j. OD/11145/15/Pr, bylo do datové schránky žalobcem zvoleného zmocněnce doručeno dne 30. 10. 2015. Patnáctidenní odvolací lhůta, upravená v § 83 odst. 1 správního řádu, proto uplynula dne 16. 11. 2015; nejpozději tohoto dne tudíž měl a mohl žalobce své odvolání podat k poštovní přepravě. Dne 16. 11. 2015 podal žalobce v zastoupení zvoleným zmocněncem odvolání prostřednictvím prostého e-mailu. Podané odvolání bylo následně v souladu s § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu potvrzováno v písemné podobě prostřednictvím služby DopisOnline. Dle poštovního razítka na obálce byla zásilka podána dne 24. 11. 2015. Dle údajů na elektronickém dokumentu nazvaném „Podací lístek“, jejž žalobce přiložil k žalobě, však byla zásilka X podána dne 23. 11. 2015. Dle potvrzení České pošty ze dne 9. 6. 2016 bylo toto podání učiněno prostřednictvím služby DopisOnline, a to nahráním elektronického souboru do systému pošty dne 23. 11. 2015 v 19.17 hodin. Všechny tyto skutkové okolnosti jsou mezi účastníky řízení nesporné a strany se neshodují pouze v jejich právním hodnocení.

[17] Otázkou zachování lhůty dle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, konkrétně otázkou, zda právně relevantní účinky podání odvolání proti správnímu rozhodnutí nastávají již při nahrání elektronického dokumentu do systému služby DopisOnline, nebo až po zpracování dokumentu do podoby listovní zásilky a jeho předání k přepravě, se zabýval rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 – 49.

[18] V tomto usnesení rozšířený senát rozebral povahu služby DopisOnline, jež umožňuje zákazníkovi elektronicky objednat zpracování a podání poštovních zásilek. Jedná se o kombinaci několika dílčích služeb, v rámci kterých Česká pošta zabezpečí zpracování zásilek a jejich podání do poštovní sítě. Zpracováním zásilky se rozumí její tisk a kompletace, elektronickou objednávkou pak objednávka služeb České pošty prostřednictvím elektronického formuláře na webu (čl. 3 Obchodních podmínek služby DopisOnline). Dle rozšířeného senátu je prvotní smlouva mezi zákazníkem a Českou poštou uzavřena okamžikem, kdy pošta akceptuje objednatelem řádně vyplněnou a potvrzenou elektronickou objednávku, odeslanou přes adresu http://online.postservis.cz. Do okamžiku poštovního podání se smluvní vztah řídí občanským zákoníkem. Poštovní smlouva podle zákona o poštovních službách, která se řídí rovněž Poštovními podmínkami platnými v den podání zásilky, je mezi Českou poštou a zákazníkem uzavřena teprve podáním zásilky do poštovní přepravy. Teprve okamžik, ke kterému je zásilka podána k poštovní přepravě, je významný z hlediska kogentního § 40 odst. 1 písm. d) správního

řádu a nemůže být určen soukromoprávním ujednáním, tj. Obchodními podmínkami služby DopisOnline či subjektivním pocitem zákazníka, jak se mu služba jeví navenek.

[19] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vždy důsledně rozlišoval soukromoprávní ujednání mezi zákazníkem a Českou poštou, oproti veřejnoprávní povinnosti České pošty vyplývající ze zákona o poštovních službách a procesních předpisů typu správního řádu (srov. například rozsudek ze dne 7. 4. 2015, č. j. 3 As 178/2014 - 31, ve vztahu ke službě odnos zásilek, respektive rozsudek ze dne 30. 6. 2010, č. j. 1 As 10/2010 - 47, ve vztahu ke službě dosílka). Ani v jednom z uváděných rozsudků nepřevážila (možná) opačná očekávání zákazníků České pošty.

[20] Úvaha, dle které vnímá zákazník uvedenou službu ve svém komplexu jako jeden „balíček“, je nepodložená a z hlediska posouzení dodržení zákonem stanovených lhůt irelevantní. Česká pošta se převzetím elektronické objednávky zavazuje zpracovat objednávku do podoby listinné zásilky, což není poštovní službou, a následně podat zásilku k poštovní přepravě. 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. Teprve uzavřením poštovní smlouvy je zásilka podána k poštovní přepravě a pouze tento okamžik je rozhodný pro posouzení včasnosti podání z hlediska dodržení veřejným právem stanovených lhůt.

[21] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že den elektronické objednávky služby DopisOnline přes webovou stránku http://online.postservis.cz, není okamžikem podání zásilky k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. V posuzovaném případě byl posledním dnem lhůty k podání odvolání dle § 83 odst. 1 správního řádu den 16. 11. 2015. V tento den žalobce prostřednictvím zvoleného zmocněnce zaslal prostý e-mail obsahující odvolání. Odvolání tak mělo být ve lhůtě dle § 37 odst. 4 správního řádu doplněno do 23. 11. 2015, přičemž v tento den byla stranou žalobce provedena elektronická objednávka služby DopisOnline. K podání zásilky k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu došlo až dne 24. 11. 2015, tedy opožděně. Krajský soud proto pochybil, pokud dospěl k závěru, že odvolání bylo potvrzeno ve lhůtě, k podání ze dne 16. 11. 2015 neměl přihlížet. Na odvolání doručené správnímu orgánu dne 22. 12. 2015 e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem je tak třeba hledět jako na odvolání nové, které však bylo podáno opožděně.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je zatížen vadou nesprávného posouzení procesní právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[23] Napadený rozsudek proto zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2016, č. j. DSH/894/16, je zákonné.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. února 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu