

DORUČOVÁNÍ DO DATOVÝCH SCHRÁNEK - 2 ROKY POTÉ*

DAMIAN CZUDEK

Faculty of Law, Masaryk university, Department of Financial Law and
Economics, Czech republic

Abstract in original language

Článek se bude zabývat relativně novým institutem v českém právním řádu, a to doručováním prostřednictvím datových schránek, které byly zavedeny zákonem 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. Příspěvek bude také poohlédnutím na fungování datových schránek a ne zplna dvouleté období od nabytí účinnosti výše zmíněného zákona.

Key words in original language

Datové schránky; doručování; elektronizace;

Abstract

The paper deals with relatively new institute in the Czech legal system - data boxes delivering. This system of delivering has been implemented by the Act No. 300/2008 Coll., on the electronic acts and the authorized document conversion, as amended. The paper has an ambition to be last two - year reflection of the data boxes era with possible propositions de lege ferenda.

Key words

Data boxes; delivering; electronisation;

* Článek vznikl v rámci realizace projektu „Poskytování informací ve veřejné správě se zaměřením na správu daní a elektronizaci výkonu veřejné správy“ z Programu rektora Masarykovy univerzity na podporu tvůrčí činnosti studentů.

1. ÚVOD

Zanedlouho uplynou dva roky od účinnosti zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů¹, který byl jedním z dalších kroků v elektronizaci veřejné správy v České republice, neboť po přijetí zákona o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů², k revoluci ve veřejné správě, co se týče elektronické komunikace, nedošlo. Kromě konzervativnosti subjektů, jak fyzických tak právnických osob, ale také konzervativnosti na straně orgánů veřejné správy a jejich nepřipravenosti, jak dle mého odborné, tak hlavně technologické, neúspěch zapříčinil také fakt, že elektronická komunikace, jelikož měla být zjednodušením a zlevněním jak pro tyto subjekty, ale také hlavně pro "stát", chyběla ekonomická motivace. Zákonodárce nevyužil možnosti zavést jakýkoli ekonomický stimul, např. ve formě slevy na dani v případě podávání daňových tvrzení on-line v elektronické formě - tím myslím Daňovou schránku a vyplňování informací přímo do systému nebo i emailem podepsaným zaručeným elektronickým podpisem s odpovídající přílohou v elektronické šabloně, tak aby správce daně nemusel otrocky podání daňového subjektu přepisovat, ale informace byly do jeho systému automaticky "překlopeny". Všechny orgány moci veřejné měly a mají ze zákona e-podatelnou, avšak počet elektronických podání zaostává za klasickou papírovou formou.

Byl proto nutný další krok v rozvoji e-governmentu. Další etapa velké reformy veřejné správy - elektronizace veřejné správy v souladu s dnešními trendy a potřebami jak státu, tak občanů, kde prvním a zásadním impulzem k legislativním změnám bylo Usnesení Vlády České republiky ze dne 20. září 2006 č. 1085, o souboru opatření pro urychlení rozvoje e-governmentu v České republice. Jeho výsledkem jsou mezi jinými již zmíněné datové schránky.³ Troufám si tvrdit, že se jedná o projekt, který nemá ve světě obdoby. Byla vytvořena platforma garantována a de facto provozována státem (Česká pošta, s.p.) jakožto obdoba ke klasickému doručování prostřednictvím držitele poštovní licence pro doručování elektronických zásilek. Samozřejmě primárním účelem, a to vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu, je zde komunikace osob s úřady, ale jak sám zákonodárce později usoudil a tuto možnost do zákona později včlenil, datová schránka může od

¹ Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů,

² Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

³ Czudek. D., Chaloupecká K., in *COFOLA 2010: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010, str.14*

1. 1. 2010 sloužit také jako platforma pro dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob navzájem.⁴

2. DATOVÁ SCHRÁNKA

O datových schránkách bylo napsáno již mnoho a není cílem tohoto článku se opakovat a popisovat obecně problematiku datových schránek. Autor se bude snažit o přiblížení dvou soudních rozhodnutí, která se týkají:

- doručování a změn zavedených výše citovaným zákonem, resp. jeho vztahu speciality k ostatním zákonům a potažmo způsobům doručování,
- a také problému, dovolím si to nazvat mezerou v zákoně, kterým okamžikem je doručeno orgánu veřejné moci.

Cílem úpravy, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, bylo především:

- vytvoření komunikační platformy - datových schránek;
- autorizovaná konverze dokumentu - obousměrná konverze dokumentů, tedy převod dokumentu z listinné podoby do podoby elektronické a naopak;
- přiznání takto převedenému dokumentu stejných právních účinků jakých požívá původní dokument a s tím také související zrovnoprávnění listinné a elektronické formy dokumentu,
- což má zajistit jednodušší, rychlejší, hospodárnější a zejména efektivnější doručování "písemností".⁵

Zastavím se především u zavedení institutu datových schránek, kde snahou bylo přiblížení úřadu k občanovi prostřednictvím elektronických nástrojů, zefektivnění komunikace mezi občanem a úřadem a komunikace mezi orgány veřejné moci. Pokud orgány veřejné moci efektivně využijí skutečnosti, že jim bude doručováno v elektronické formě, důsledkem navrhované úpravy rovněž bude zefektivnění práce s dokumenty v rámci jednotlivých orgánů.⁶

⁴ §2 odst.1. písm. c) zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Czudek, D., Chalupecká K., in *COFOLA 2010: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010, str.14*

⁶ Důvodová zpráva k zákonu 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů,

3. AKTUÁLNÍ JUDIKATURA

Prvním zkoumaným rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího správního soudu⁷, ve věci žalobce V.K. proti Krajskému úřadu Královehradeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství. Stěžejním je fakt, že dle stěžovatele - V.K. nebyl dodržen zákonný postup doručování písemnosti zakotvený v § 19 správního řádu⁸.

Základem celého sporu je skutečnost, že žalobce V.K. překročil povolenou rychlost o cca 60 km/h a rozhodnutím příslušného městského úřadu byl uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, za což mu byla uložena pokuta a zákaz činnosti spočívající v řízení všech druhů motorových vozidel na dobu 6 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

Proti rozhodnutí městského úřadu stěžovatel řádně a včas podal odvolání ke Krajskému úřadu Královehradeckého kraje.

Meritum sporu tkví v tom, že jak jsem již uvedl výše, žalovaný - krajský úřad, při doručování rozhodnutí o odvolání nepostupoval v souladu s § 19 správního řádu, tj. nedoručoval prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, čímž dle stěžovatele nebyl dodržen zákonný postup při doručování. Rozhodnutí tak nemohlo nabýt právní moci.

Pro náležité zhodnocení jsou důležité následující skutečnosti, které vyplynuly ze správního spisu. Z protokolu o ústním jednání se stěžovatelem ze dne 6. 1. 2010 je patrné, že stěžovateli bylo sděleno obvinění z přestupku, byl seznámen se spisovou dokumentací a jeho zástupce se k věci vyjádřil. Na druhé straně citovaného protokolu správní orgán uvedl, že

„adresa pro doručování písemností je JUDr. T. B., ul. U. č. 684/6, 108 00 P. 10 a dále bereme na vědomí poučení dle správního řádu, že pokud si nevyzvedneme písemnost, adresovanou na shora uvedenou adresu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla písemnost připravena k vyzvednutí, tak se písemnost posledním dnem lhůty považuje za doručenu.“⁹

Následně dne 7. 1. 2010 zaslal městský úřad obecnému zmocněnci stěžovatele doklad o proškolení svědka K. do datové schránky. Je tak vidět, že jednal v souladu se správním řádem, že o existenci datové schránky věděl a ačkoli později tvrdil, že považoval poskytnutí adresy zástupce žalobce -

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 90/2010 - 95.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád).

⁹ Nad rámec výkladu a zkoumané problematiky si dovoluji uvést, že Nejvyšší správní soud také v rozsudku dovodil, že "adresa pro doručování zvolená účastníkem řízení podle § 19 odst. 3 správního řádu nemůže vyloučit doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, má-li adresát rozhodnutí datovou schránku zřízenou a zpřístupněnu".

dle vyjádření stěžovatele byl jeho zástupce pouze požádán o předložení občanského průkazu, jakožto požadavek na změnu zákonných způsobů pro doručování.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 1. 2010 bylo zástupci stěžovatele zasláno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Přípisem ze dne 27. 1. 2010 podal zástupce stěžovatele odvolání, které bylo odesláno rovněž prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, to však dle mého názoru nemůže mít žádný dopad na skutečnost, že žalovaný měl doručovat v souladu se správním řádem do datové schránky. Soukromým osobám není uložena obligatorní povinnost využívání komunikace prostřednictvím datových schránek. Je pouze na jejich zvážení, zda je to pro něj výhodnější, zejména s ohledem na ekonomickou stránku a rychlost řízení.¹⁰

Dne 9. 2. 2010 správní orgán prvního stupně předložil spis k rozhodnutí o odvolání Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje. Ten rozhodnutím ze dne 17. 2. 2010, odvolání zamítl. Citované rozhodnutí bylo doručeno zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 24. 2. 2010. Toto rozhodnutí si zástupce stěžovatel převzal, tj. seznámil se s jeho obsahem a materiální stránka doručování byla tak naplněna.

Soud se však neztotožnil s názorem stěžovatele a judikoval, že jelikož byla naplněna materiální stránka doručení, tj. že adresát zásilky byl seznámen s jeho obsahem, nemůže mít formální vada doručování za následek neplatnost rozhodnutí. S tímto se lze bezesbytku souhlasit, také s ohledem na argumentaci soudu, který se opřel o princip materiálního právního státu a racionálního uvažování, jenž vyplývá mimo jiné i z judikatury Ústavního soudu¹¹. K tomu trochu sarkasmu:

"Kéž by i úřady, ale i soudy (samozřejmě tam, kde to s ohledem na platné zákony lze) byly méně formalistické..."

Na straně jedné Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze přijmout formalistický přístup účastníků řízení, na straně druhé připomněl důležitost institutu doručování jakožto komunikačního prostředku, který slouží k seznámení účastníků řízení s určitými úkony provedenými orgány moci veřejné, tak, aby účastníci řízení nebyli dotčeni na svých právech, včetně práva přístupu k soudům.

¹⁰ § 18 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů: "Fyzická osoba, podnikající fyzická osoba, právnická osoba MŮŽE ..."

¹¹ Srovnej nález sp.zn. Pl. ÚS 7/2000 ze dne 4.7.2000; dále nález sp.zn. ÚS 521/06 ze dne 21.2.2007.

Své stanovisko opřel také o závěry z odborné literatury, přičemž cituje zejména pasáže z komentáře Mackové a Štědroneš:

„nebudou-li dodržena pravidla, resp. pořadí způsobů doručování, vyplývající z § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. a odpovídajících procesních předpisů (§ 19 správního řádu, vyvstává otázka platnosti takového doručení. Pokud adresát dokument v listinné podobě převezme, došlo tedy k faktickému doručení (adresát se s písemností seznámil), bylo sice doručováno formálně v rozporu se zněním relevantních právních předpisů, jiný způsob doručování však nemá vliv na průběh řízení a lze tedy konstatovat, že bylo doručeno platně. Tomuto názoru nasvědčuje i dikce ustanovení § 19 odst. 6, případně § 84 odst. 2 správního řádu. Pokud tedy bylo účastníkovi fakticky doručeno a on měl možnost s písemností se seznámit, nemůže namítat neplatnost doručení.“¹²

Na tomto místě by bylo zajímavé, jaké stanovisko by zaujal Nejvyšší správní soud, v případě doručení fikcí. Pokud by se soud plně ztotožnil s výše uvedenou citací komentáře, musel by konstatovat, že by v tomto případě nebylo doručeno řádně, neboť - a to bez přičinění adresáta, byla zvolena nesprávná forma, resp. prostředek pro doručování, a adresát se bez překážky na své straně s písemností neseznámil. Zde by zásadním způsobem došlo k zásahu do základních práv adresáta, zejména co do možnosti obrany (i soudní), s ohledem na plynutí lhůt.

Dále by bylo zajímavé zabývat se také otázkou úhrady zvýšených nákladů adresáta. Představme si situaci, že fyzická osoba, pro které je používání datových schránek fakultativní, si zřídí a zpřístupní datovou schránku - zejména s ohledem na hospodárnost a efektivnost řízení (student či zaměstnanec studuje či pracuje v místě odlehlém od svého trvalého bydliště). Tím předpokládá, že veškerá komunikace od orgánů veřejné správy bude probíhat touto cestou. Když ale dostane z místa trvalého bydliště avízo, že má na poště uloženou zásilku "s pruhem". Co asi udělá? Lekne se a pojede si ji při nejbližší příležitosti vyzvednout. Tím mu však vznikají nemalé náklady¹³. Kdo mu je však uhradí? Bude žalovat stát na nesprávný úřední postup?

...Zcela se zde vytrácí principy předvídatelnosti a legitimního očekávání, které neznamenají jen očekávání možného výroku, ale rovněž i standardnost veškerých úkonů a jiných činností orgánů veřejné moci.

¹² Macková, A., Štědroň, B. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s komentářem, včetně souvisejících zákonů a prováděcích předpisů. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s. 81 - 82

¹³ I kdybychom uvažovali o přeposílce, také to není bez problémů a starostí. Je třeba na poštu volat žádat, přeposílat, chodit si vyzvednout. Stojí to čas a peníze.

Nejvyšší správní soud sice v odůvodnění rozsudku uvádí "nad rámec závěrů uvedených v rozsudku",

že "správní orgán je povinen doručovat písemnosti účastníků řízení prioritně prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, v případě, že ji má účastník řízení, resp. jeho zástupce zřízenu a zpřístupněnu. Teprve není-li možné doručit písemnost.."

Dle mého názoru mohl ještě soud připomenout, že se jedná o nemožnost objektivní, nezávislou na vůli orgánu moci veřejné. Toto není ale největším problémem. Rozsudek je v souladu se platným právem, tomu nelze nic vytknout, avšak z rozsudku také mimochodem vyplývá, že pokud se doručujícímu orgánu podaří jakýmkoli způsobem písemnost doručit, tak, aby byla naplněna materiální stránka doručení, mohou si orgány doručovat jakýmkoli způsobem a zcela ignorovat specialitu zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Chybí zde totiž jakákoli sankce pro orgány moci veřejné - např. stěžovatelem požadovaná neplatnost vadně doručeného rozhodnutí. Nejsou ani naplněny základní cíle zmiňovaného zákona, jak je zmiňuji v druhé kapitole tohoto článku.

Druhým rozhodnutím je usnesení Nejvyššího správního soudu¹⁴ ve věci žalobce SYMINT a.s. proti žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje... o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně.

Základem tohoto usnesení je fakt, že kasační stížnost byla Nejvyššímu správnímu soudu předložena s poznámkou, že není podána včas, proto se Nejvyšší správní soud zabýval nejdříve touto základní podmínkou řízení.¹⁵ Jak je možno již zde dovodit, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána opožděně, a proto byla odmítnuta.

Celý problém tkví ve skutečnosti, že ustanovení § 17 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů upravuje postup při doručování dokumentů orgány veřejné moci.¹⁶ Pro doplnění je třeba dodat, že musíme striktně rozlišovat mezi pojmy jako je odeslání, dodání a doručení. Tato úprava zakotvena v citovaném ustanovení, jak již

¹⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp.zn. 9 Afs 28/1010,

¹⁵ Kasační stížnost byla doručována v souladu se zákonem prostřednictvím datové schránky.

¹⁶ Dokument, 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.

plyne ze samotného nadpisu¹⁷, ale hlavně z obsahu, se vztahuje pouze na doručování orgánů moci veřejné¹⁸.

Pro úkony adresované orgánům veřejné moci, tj. i pro doručování, je zde § 18 citovaného zákona. Ten však úpravu okamžiku doručení podání do datové schránky neobsahuje, ačkoli to je pro adresáta velice podstatné, zejména s ohledem na běh lhůt a jejich dodržení. Jak soud správně dovodil, nelze podpůrně aplikovat ustanovení § 17 a vázat tak běh lhůt na činnost, či nečinnost orgánu veřejné moci, tj. okamžik, kdy se oprávněná osoba přihlásí nebo kdy nastane fikce doručení. Svě rozhodnutí opřel podpůrně také o úpravu doručování prostřednictvím elektronických podatelů.¹⁹

Nejvyšší správní soud se musel také vyrovnat se skutečností, že ustanovení § 18 předmětného zákona se vztahuje pouze na fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby, tedy nikoliv jiné orgány veřejné moci vystupující v určitém vztahu v jiném postavení, nežli vrchnostenský úřad.

Souhlasím s názorem, ke kterému Nejvyšší správní soud dospěl logickým výkladem s využitím též judikatury Ústavního soudu²⁰, že pokud orgán veřejné moci činí úkony prostřednictvím datové schránky vůči soudu jako účastník řízení, musí být jeho úkony posuzovány dle stejných pravidel, jako u ostatních účastníků.

Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud zcela správně, logicky a v souladu se základními zásadami fungování právního státu dovodil, že

pokud orgán veřejné moci v postavení účastníka řízení doručuje soudu podání prostřednictvím datové schránky, považuje se toto podání za doručené okamžikem jeho dodání do datové schránky, nikoli až okamžikem

¹⁷ ...ačkoli samotný nadpis nemá normativní charakter.

¹⁸ § 17 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů: "Doručování dokumentů orgánů veřejné moci prostřednictvím datové schránky"; odst. 1: "Umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí."

¹⁹ § 2 odst. 1 vyhlášky č. 496/2004 Sb. ...přijátá datová zpráva je považována za doručenu orgánu veřejné moci, pokud je dostupná elektronické podatelně provozované podle zvláštního právního předpisu.

²⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 4. 2. 1997: "soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku..."

přihlášení oprávněné osoby do datové schránky, jak stanoví § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb.

Je tak možné tento závěr zobecnit a konstatovat: "bude-li jakýkoli subjekt činit úkon vůči orgánu moci veřejné, tj. de facto podle § 18 citovaného zákona, okamžik dodání podání (dokumentu) do datové schránky je současně momentem doručení.

4. ZÁVĚR

Lze snad jen konstatovat, že oceňuji snahu českého státu o elektronizaci a posun v této oblasti směrem kupředu, který je nepochybně viditelný. Škoda jen, že některé kroky jsou nedomyšlené nebo jim občas chybí nástroj, někdy možná i vůle, jak svých, celkem ambiciózních a šlechetných cílů, dosahovat.

K prvnímu představenému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajícího se nesprávné formy doručování mohu uvést pouze jediné. Kéž by i orgány moci veřejné, samozřejmě tam, kde je to možné, byly méně formalistické a přistupovaly k občanovi tolerantněji, zbytečně jej neobtěžovaly, zejména pokud si mohou informace opatřit v rámci vlastní činnosti a veřejných rejstříků, a postupovaly v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu, jak jej prezentuje v rozsudku:

"orgány aplikující právo musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační problémy řešily s maximální mírou racionality."

Literature:

- Macková, A., Štědroň, B. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s komentářem, včetně souvisejících zákonů a prováděcích předpisů. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009;
- Czudek. D., Chalupěcká K., in *COFOLA 2010: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2010*
- Nález sp.zn. Pl. ÚS 7/2000 ze dne 4.7.2000;
- Nález sp.zn. ÚS 521/06 ze dne 21.2.2007;
- Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 4. 2. 1997;
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 90/2010 - 95;
- Usnesení Nejvyššího správního soudu sp.zn. 9 Afs 28/1010;
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů;

- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Důvodová zpráva k zákonu 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – email

damian@czudek.cz