

DATOVÉ SCHRÁNKY - VÝVOJ PRÁVNÍ PRAXE A JUDIKATURY V
PRVNÍCH DVOU LETECH EXISTENCE

MICHAL KOŠČÍK

Department of Legal Theory, Masaryk university, Czech Republic

Abstract in original language

Datové schránky jsou unikátním projektem e-governmentu nejen v prostředí ČR ale poměrně velkou raritou i v Evropském a světovém kontextu. Zatímco před rokem bylo možné pouze odhadovat, jakým směrem se bude vyvíjet reakce judikatury na praktické problémy doručování do datových schránek, v současnosti už existují první zajímavé judikáty nejvyšších soudů. Cílem mého příspěvku je podat zprávu o vývoji první judikatury z této oblasti.

Key words in original language

Doručování, datové schránky, e-gouvernement, e-justice,

Abstract

So called "data mailboxes" are a unique project of e-government in both Czech and European context. The system was introduced in the year 2008 and have become fully operational since autumn 2009. This article focuses on the early case law of Czech courts on legal issues that arise in connection with the delivering via databoxes.

Key words

Delivering, databoxes, e-government, e-justice

Datové schránky se naproti všem negativním prognózám staly po roce a půl své existence běžnou součástí každodenního života správních orgánů, soudů, soukromých i veřejných právnických osob. Nebyly tak naplněny obavy z druhé poloviny roku 2009, které se týkaly scénáře naprostého kolapsu systému datových schránek, a to zejména kvůli technické nepřipravenosti orgánů veřejné moci.

Autor tohoto příspěvku vystoupil před rokem na stejném fóru s příspěvkem¹, který se zabýval příslibem datových schránek pro právní praxi a pravděpodobností jejich naplnění. Příspěvek tehdy došel k závěru, že ze tří hlavních cílů právní úpravy byly dva naplněny pouze částečně (efektivita doručování a přiblížení úřadu občanovi), přičemž třetí cíl finanční úspory nebyl naplněn vůbec. Naděje autora, že zákonná úprava

¹ Koščík, Michal Datové schránky - byly naplněny cíle právní regulace?. In COFOLA 2010: the Conference Proceedings. Vyd. 1. Brno : Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5151-5, pp. 76-79. 2010, Brno.

datové schránky projde v průběhu roku 2010 revizí, se ukázaly být marné. Navzdory tomu lze v průběhu uplynulého roku vysledovat určitý vývoj, a to jak v oblasti judikatury – zejména judikatury nejvyššího správního soudu tak i praxe kdy se v polovině roku otevřela možnost doručování do datových schránek i mezi fyzickými a právníckými osobami navzájem. Cílem mého příspěvku je popsat zejména vývoj první judikatury s problematikou datových schránek.

K otázce zákonnosti doručování písemností poštou tam kde existuje datová schránka

Jedno z nejvíce diskutovaných témat období těsně před zavedením datových schránek byla otázka, zda doručení písemnosti osobě, jež má aktivovanou datovou schránku, může být považováno za platné. Právní předpisy stanovují jednoznačnou povinnost správních orgánů, resp. Orgánů veřejné moci doručovat do datové schránky vždy, pokud taková datová schránka existuje. Správní řád v obecných ustanoveních o doručování stanoví, že správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky². Teprve není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, může správní orgán doručit datovou zprávu také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb³, nebo ji může doručit sám⁴. Prakticky stejný postup doručování navíc upravuje také samotný zákon 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (ZOU), který v § 17 odst. 1 říká, že orgán veřejné moci doručuje prostřednictvím datové schránky vždy, pokud to umožňuje povaha dokumentu a pokud se nedoručuje vyhláškou nebo na místě.

Jak se však dalo už před začátkem fungování systému předpokládat, život přinesl situace, kdy správní orgán navzdory jasně formulovaným předpisům omylem doručil písemnost poštou tam, kde měl povinnost doručovat do datové schránky.

Jeden z těchto případů již byl posuzován nejvyšším správním soudem v rozsudku z prosince roku 2010 čj. 51 A 3/2010 - 365, ve věci V.K proti u Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje. Předmětem sporu byla pokuta za spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Fyzická osoba, proti které bylo přestupkové řízení vedeno, datovou schránku aktivovanou neměla. V řízení však byla zastoupena advokátem, jež datovou schránku aktivovanou měl. V rámci řízení u Městského úřadu v Hořicích uvedl advokát do protokolu adresu pro doručování, kterou byla jeho „poštovní“ adresa. Po doručení rozhodnutí městského úřadu poštou na adresu advokáta, tento zásilku převzal a

² § 19 zákona č. 500/2004 Sb. v platném znění

³ § 19 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. v platném znění

⁴ § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. v platném znění

⁵ NSS rozsudek ze dne 16. prosince 2010 čj. 51 A 3/2010 – 36

následně napadl rozhodnutí městského úřadu u krajského soudu s tím, že mu nebylo doručeno v souladu s §19/1 správního řádu s námitkou, že rozhodnutí nenabýlo právní moci.

Krajský soud a následně nejvyšší správní soud se tak musely vypořádat se třemi důležitými otázkami:

1. Byla porušena zákonná pravidla pro doručování?
2. Pokud bylo účastníku fakticky doručeno, byť v rozporu se zákonem, může rozhodnutí nabýt právní moci?
3. Může si účastník řízení sám zvolit, jakým způsobem mu má být doručeno?

K první otázce zaujal soud jednoznačné stanovisko, když rozhodl, že správní orgány nerespektovaly pravidla pro doručování, když doručovaly svá rozhodnutí zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb⁶. K tomuto závěru mu stačil gramatický výklad ustanovení § 19 odst. 1 a 2 správního řádu, který jasně stanoví povinnost správního orgánu doručovat písemnosti primárně prostřednictvím veřejné datové sítě.

U otázky, zda rozhodnutí mohlo nabýt plné moci i když nebyla dodržena pravidla pro doručování, si Nejvyšší správní soud už s pouhým gramatickým výkladem nevystačil. Soud zde odmítl přijmout zcela formalistickou argumentaci žalobce a zdůraznil, že rozhodnutí městského úřadu bylo žalobci doručeno nezpochybnitelným způsobem, čím byla naplněna materiální funkce doručení, konkrétně seznámení se adresáta s obsahem písemnosti⁷. Závěr Nejvyššího správního soudu tak potvrdil převládající názor⁸, že v případě prokazatelného doručení písemnosti bude písemnost považována za doručenu. Nutno zdůraznit, že názor však v době zveřejnění rozsudku nebyl přijat všeobecně⁹, toto rozhodnutí tedy

⁶ Srov. Nejvyšší správní soud 1 As 90/2010 - 101

⁷ Srov. Nejvyšší správní soud 1 As 90/2010 - 101

⁸ Srov. 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 – Odvolání na tento názor je výslovně obsaženo v rozhodnutí 1 As 90/2010 - 101

⁹ Srov. Smejkal, V. v článku "Datové schránky po roce", *Právní Rádce* dostupný z http://pravnihradce.ihned.cz/c4-10078260-45023570-F00000_d-datove-schranky-po-roce uvádí že „Lze takový písemný dokument doručení v rozporu s právní úpravou považovat za řádně doručení? Podle mého názoru není, neboť nebyl při doručování orgány veřejné moci dodržen postup předepsaný zákonem. Pokud zákon ukládá doručit určitou formou, pak není-li dodržena, nemůže být řádně doručeno, zejména proto, že účastník řízení legitimně očekává doručení do datové schránky a jiné komunikační kanály ani nesleduje, či nemá k dispozici.“

pravděpodobně bude mít poměrně velký vliv na to, jak budou orgány veřejné moci i účastníci řízení přistupovat k doručování do budoucna.

Další velmi zajímavou otázkou, kterou musel soud v souvislosti s tímto případem řešit, je možnost dispozice účastníka řízení se způsobem doručování. Nejvyšší soud vydal k této možnosti zamítavé stanovisko s tím, 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 zpřístupněnu¹⁰. Tento závěr může mít důsledky zejména pro fyzické osoby, jež mají zřízenou datovou schránku. V současné praxi různých správních orgánů je běžné uvádět v dotaznících vedle trvalého bydliště i možnost uvedení jiné adresy pro doručování. Vyplňování těchto údajů se ve světle judikatury NSS jeví zcela zbytečné pro ty fyzické osoby, jež mají aktivovanou datovou schránku.

Otázky dodání a doručení dokumentu dle a §18 zákona o elektronických úkonech

Jisté interpretační potíže působila rovněž úprava doručování dokumentů vůči orgánům veřejné moci v § 18 zákona o elektronických úkonech. Znění zákona totižto neobsahovalo ustanovení obdobné § 17/2 ZOÚ, který pro doručování dokumentů orgány veřejné moci stanoví pravidlo, že 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. Text zákona tak rozlišuje okamžik dodání a doručení do datové schránky. K tomu podává bližší vysvětlení Vladimír Smejkal:

"dodání" - datová zpráva je uložena do datové schránky osoby (jde o ekvivalent vhození dopisu do poštovní schránky, tj. zásilka se tímto okamžikem očitne v moci adresáta, ale ještě nevíme, zda se s jejím obsahem mohl seznámit a zda tak učinil),

"doručení" - je dán buď okamžikem přihlášení se adresáta do jeho datové schránky (v ten moment jsou ve smyslu odst. 3 dokumenty doručeny), nebo náhradním doručením (fikcí)¹¹.

Při doručování dokumentů orgány veřejné moci dle § 17 ZOÚ nenastává dodání a doručení v jeden okamžik. Doručení nastává později než dodáním a moment doručení je určen buď přístupem do datové schránky, nebo fikcí.

¹⁰ Srov. 1 As 90/2010 - 102

¹¹ Smejkal, Vladimír. "Datové schránky po roce", Právní Rádce dostupný z http://pravnicka.radce.ihned.cz/c4-10078260-45023570-F00000_d-datove-schranky-po-roce

Při doručování orgánům veřejné moci je však situace dle výkladu Nejvyššího správního soudu jiná.

V rozhodnutí 9 Afs 28/2010 – 79¹² ve věci žalobce: SYMINT a.s, proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, zkoumal Nejvyšší správní soud otázku uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti. K vyřešení této otázky se soud logicky musel zabývat otázkou, ve který časový okamžik je dokument dodaný do datové schránky soudu skutečně doručen. Soud odmítl pro daný případ použít analogii znění §17/2 ZOÚ a použil obecná ustanovení o běhu lhůt, podle § 40 soudního řádu správního. S ohledem na systém fungování datových schránek, i na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ČR¹³ soud nepovažoval časový okamžik „odeslání“ datové zprávy za nijak relevantní. Soud dále vyloučil možnost, že by doručení nastalo až přihlášením odpovědné osoby do datové schránky: „Není přijatelné, aby orgán veřejné moci vlastním postupem určil okamžik, kdy mu bude podání účastníka řízení předáno.“ Jedinou možností, jak určit okamžik doručení tedy zůstal okamžik faktického dodání do datové schránky soudu.

Otázky záměny datových schránek

Třetím problematickým zajímavým okruhem problémů je možnost záměny datových schránek, a to buď záměny osoby při dohledávání datových schránek, nebo záměny datových schránek tam kde jedna osoba disponuje s více než jednou datovou schránkou.

Od startu systému datových schránek bylo jen otázkou času, kdy dojde k chybnému doručení způsobenému záměnou osob. O tom, že se tyto případy stávají, podává svědectví i judikatura. Příkladem může být rozsudek NSS ve věci I. Z., proti žalované Česká správa sociálního zabezpečení¹⁴, kde se Nejvyšší správní soud snadno vypořádal s případem, kdy soud díky záměně osob se stejným jménem nedoručil předvolání žalobkyni. NSS zrušil *pro vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*¹⁵.

K záměně datových schránek zřízených jedné osobě se NSS nepřímou vyjádřil v rozhodnutí č. j. 7 Afs 46/2010 - 51¹⁶. V tomto případě bylo rozhodnutí krajského soudu doručeno poštou zástupkyni žalované, advokátce, jež byla shodou okolností i insolvenční správkyní, již byla

¹² K tožhodnutí blíže také Podhrázký Milan: Doručování do datové schránky soudu, 2010: Právní fórum 2010/11

¹³ N ÚS 250/05

¹⁴ 4 Ads 26/2010 - 127 ze dne 25. srpna 2010

¹⁵ Srov. Nejvyšší správní soud - 4 Ads 26/2010 - 131 ze dne 25. srpna 2010

¹⁶ Nejvyšší správní soud - 7 Afs 46/2010 - 511 ze dne 5. července 2010

zřízena datová schránka podnikající fyzické osoby. Tato následně namítala nezákonnost doručení, s odůvodněním, že jí mělo být doručováno do datové schránky. Nejvyšší správní soud však rozlišil mezi datovou schránkou podnikající fyzické osoby, insolvenční správkyň, a (neexistující) datovou schránkou advokátky, když uvedl:

V praxi to znamená, že např. insolvenční správce, který je současně překladatelem podnikajícím podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, bude mít ze zákona zřízenou datovou schránku podnikající fyzické osoby pro insolvenční správcovství a může si nechat zřídit na žádost datovou schránku podnikající fyzické osoby pro překladatelství, případně další podnikatelské činnosti. Totéž platí v případě, že insolvenční správce vykonává také advokátní praxi.

Zástupkyně stěžovatele měla sice datovou schránku, ale jako insolvenční správce. Doručoval-li jí tedy krajský soud napadené usnesení jako advokátce zastupující stěžovatele v řízení o žalobě, jež nesouviselo s tím, že je insolvenčním správcem, prostřednictvím držitele poštovní licence, postupoval v souladu se zákonem. Usnesení tedy nabylo právní moci dne 1. 3. 2010, kdy je zástupkyně stěžovatele osobně převzala.

Jak je patrné z rozhodnutí, Nejvyšší správní soud potvrdil důležitost rozlišovat, za jakým účelem byla datová schránka zřízena. Orgán veřejné moci nemůže do datové schránky insolvenčního správce doručovat písemnosti, jež s činnostmi insolvenčního správce nemají nic společného.

V případě, že Nejvyšší správní soud bude držet tuto názorovou linii, bude zajímavé sledovat, jak si poradí s případem, kdy dojde k záměně mezi dvěma datovými schránkami jedné fyzické osoby, například, že dokument určený pro insolvenčního správce X, bude doručen do jeho datové schránky jako podnikající fyzické osoby, advokátovi. Pokud bude soud rozlišovat datové schránky tak jak učinil ve věci 7 Afs 46/2010 - 51, bude muset konstatovat, že nebylo doručeno v souladu se zákonem. Pokud však bude držet argumentaci z rozhodnutí 51 A 3/2010 - 36¹⁷ (V.K proti u Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje viz výše) dospěje pravděpodobně k závěru, že materiální podstata doručení byla naplněna, protože adresátu prokazatelně doručeno bylo. Otázkou je, jaký by pak mělo význam zřizování několika datových schránek jedné fyzické osobě.

Závěrem

O výše uvedené judikatuře správních soudů se dá říct, že se vyvíjí způsobem, který byl odbornou veřejností očekáván. Soudy chvályhodně

¹⁷ NSS rozsudek ze dne 16. prosince 2010 čj. 51 A 3/2010 – 36

nehledí pouze na gramatický výklad zákona a při řešení sporných otázek hledí na materiální stránku doručování. Datové schránky se staly nástrojem, který dokáže účinně zabránit účelovému protahování řízení vyhýbáním se doručení, které bylo poměrně běžné u tradičních forem doručování. Soudy tak dokázaly překlenout nedokonalosti textu vypracovaného zákonodárcem a stávající judikatura zatím pomáhá naplňovat účel zákona, jímž je efektivita komunikace ve veřejné správě.

Literature:

- Budiš, P., Hřebíková I.: Datové schránky fungování, doručování, bezpečnost, návody. , Olomouc : Anag, 2010. 287 p. ISBN 9788072636174
- Kučera, Z., Kyncl, L.: Data Mailboxes in the Czech Republic - Useful or Useless?. Masaryk University Journal of Law and Technology, Brno: p. 97-111 ISSN 1802-5943, 2010, ,
- Macková, A., Štědroň, B.: Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s komentářem včetně souvisejících zákonů a prováděcích předpisů, Praha : Wolters Kluwer, 2009. 518 . ISBN 9788073574727.
- Koščík, M.: Datové schránky - byly naplněny cíle právní regulace?. In COFOLA 2010: the Conference Proceedings, Brno: Masarykova univerzita, 2010. pp. 76-79, ISBN 978-80-210-5151-5
- Podhrázký, M.: Doručování do datové schránky soudu, 2010: Právní fórum 2010/11, Praha: Wolters Kluwer, 2009, ISSN 1214-7966
- SMEJKAL, Vladimír.: "Datové schránky po roce“, Právní Rádce dostupný z http://pravniradce.ihned.cz/c4-10078260-45023570-F00000_d-datove-schranky-po-roce citovaný dne 14. května 2011
- SMEJKAL, Vladimír: Datové schránky v právním řádu ČR : zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, s komentářem., Praha : ABF, 2009. 176 s. ISBN 9788086284781

Contact – email

koscik@law.muni.cz