

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Doručování ve veřejné správě

Michaela Čásková

Plzeň 2012

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
Katedra správního práva

Diplomová práce

Doručování ve veřejné správě

Předkládá: Michaela Čásková

Vedoucí práce: Mgr. František Korbel, Ph.D.

Plzeň 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a použila jsem pouze uvedené prameny a literaturu a ty jsem vyznačila způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Teplicích dne 21. března 2012

Michaela Čásková

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat svému vedoucímu práce Mgr. Františku Korbelovi, Ph.D. za vstřícný přístup a za jeho cenné návrhy a připomínky, které ovlivnily konečnou podobu této diplomové práce.

Obsah

| | |
|--|----|
| Úvod..... | 1 |
| 1. Společná ustanovení | 2 |
| 1.1. Způsoby doručování..... | 2 |
| 1.2. Adresa pro doručování | 4 |
| 1.3. Jednotlivé formy doručování..... | 6 |
| 1.4. Pravomoci doručovatelů..... | 8 |
| 2. Doručování fyzickým osobám | 9 |
| 2.1. Zmocněnec pro doručování..... | 11 |
| 2.2. Osoby a místa pro doručování písemností neurčených do vlastních rukou | 11 |
| 2.3. Doručování advokátům | 12 |
| 3. Doručování právnickým osobám | 16 |
| 3.1. Doručování do vlastních rukou právnických osob..... | 17 |
| 3.2. Prominutí zmeškání úkonu..... | 20 |
| 3.3. Další způsoby doručování právnickým osobám | 22 |
| 4. Doručování do ciziny..... | 24 |
| 5. Uložení..... | 26 |
| 6. Překážky při doručování | 32 |
| 6.1. Fikce doručení v případě nezastižení adresáta | 32 |
| 6.2. Fikce doručení v případě znemožnění převzetí..... | 34 |
| 7. Doručování veřejnou vyhláškou | 36 |
| 8. Úřední deska | 41 |
| 9. Datové schránky | 44 |
| 9.1. Subjekty komunikace prostřednictvím datových schránek..... | 45 |
| 9.2. Proces doručování prostřednictvím datových schránek ve veřejné správě..... | 47 |
| 9.3. Konverze dokumentu | 48 |
| 10. Komparace správního řádu s jinými správními předpisy veřejné správy | 50 |
| 10.1. Rozdíly mezi platným správním řádem a předchozí zákonnou úpravou | 50 |
| 10.2. Jednotlivé zvláštní úpravy doručování ve veřejné správě..... | 51 |
| Závěr | 54 |
| Resumé..... | 56 |
| Seznam použité literatury | 57 |

Úvod

Správní řízení, se kterým se v rámci veřejné správy setkáváme, je vedeno většinou písemnou formou, a proto všechna rozhodnutí a jiné právní úkony mají písemnou podobu. Je tedy nutné, aby existovala zákonná úprava věnující se doručování správních písemností. Cílem doručení je seznámit adresáta s obsahem dané zásilky. Důkladná úprava tohoto institutu je zároveň zárukou rychlého a hospodárného řízení před správními orgány.

Praxe nám ale stále častěji poukazuje na nedostatečnou právní úpravu doručování ve veřejné správě. Vychází najevo, že zákonodárce sice ve správním řádu představil podrobný popis všech způsobů a možností, jak zásilku doručit, nicméně i přesto nejsou zcela vyřešeny základní otázky. V důsledku toho samotné správní orgány a následně i soudy musí čím dál častěji řešit procesní otázky doručování.

Tato diplomová práce si klade za cíl podrobně popsat jednotlivé postupy a formy doručování. Při zpracovávání práce bude hlavním pramenem samotný zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Práce by měla tuto problematiku upravit uceleně, aby byly všechny dostupné informace shromážděny na jednom místě. Dále se budu věnovat i vcelku novému institutu datových schránek, které mají být od roku 2009 využívány v rámci doručování správních písemností přednostně. Poslední část bych ráda věnovala komparaci platné zákonné úpravy s původním správním řádem a se zvláštními zákony.

Při zpracování své diplomové práce budu vycházet zejména z knižních pramenů a z odborných článků publikovaných v periodikách z právního prostředí. Budu se snažit prokládat teoretické části určitými praktickými příklady, které by mohly napomoci k lepšímu pochopení daného problému. U jednotlivých institutů bych ráda poukázala na závěry vyplývající z judikatury soudů.

Toto téma jsem si zvolila zejména proto, abych se i já sama seznámila s instituty, které přinesla novela č. 7/2009 Sb. Doručování ve veřejné správě je dle mého názoru velmi důležitým institutem v rámci správního řízení a touto prací bych ráda podrobně zjistila, v jaké podobě u nás nyní existuje jeho zákonná úprava a co přináší praxe.

1. Společná ustanovení

Doručování ve veřejné správě upravuje zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Zákonodárce se zde tomuto institutu věnuje v části druhé, hlavě druhé, dílu čtvrtém, tedy v § 19 až 26. Nejprve nám správní řád přináší v § 19 společná ustanovení týkající se doručování, kde se zaměřuje zejména na doručující orgány a způsoby, jakými tak činí.

1.1. Způsoby doručování

Správní řád nám dává hned několik možností, jakými mohou správní orgány doručovat písemnosti. V § 19 odstavci 1 se dozvídáme, že písemnosti většinou doručuje správní orgán, který je vyhotovil. Právě ustanovení 1 a 2 tohoto paragrafu byla nejvíce dotčena novelou správního řádu, která nabyla účinnosti 1. července 2009. Tato novela přinesla nový institut datových schránek, které se upřednostňují jako hlavní způsob doručování. Tento fakt můžeme vyvodit i ze samého znění zákona, který výslovně stanovuje možnost využití jiných způsobů doručování jen v případech, kdy písemnost nelze doručit využitím veřejné datové sítě. I když od této stěžejní novely uběhly již více jak dva roky, je téma datových schránek stále velmi aktuální. Z toho důvodu budu této problematice věnovat samostatnou kapitola.

Pokud není využito veřejné datové sítě, správní orgán doručuje sám. Často se tomu tak děje prostřednictvím úředních osob daného orgánu. Na tomto místě se nám pak nabízí otázka, kdo vlastně úřední osobou je. Správní řád nám odpovídá nejprve v § 14 odst. 1, kde říká, že je to každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu. Dále v § 15 odst. 2 nalezneme zmínku o úředních osobách, a to v souvislosti se způsobem oprávnění těchto osob k výkonu veřejné správy. Děje se tak buď podle vnitřních předpisů daného správního orgánu, nebo pověřením vedoucího pracovníka. Doručující správní orgán se může ale kromě využití svých zaměstnanců také obrátit na obecní úřad nebo jemu naroveň postavenému správnímu orgánu. Může tak učinit ale pouze v případech, kdy to přímo stanoví zákon. Při pohledu na § 1 odst. 1 správního řádu, zjistíme, že i orgány územně samostatných celků jsou v postavení správních orgánů, tedy i samotné obecní úřady jsou v duchu odstavce 1 § 19 právě těmi správními orgány, které mohou využít doručování prostřednictvím sami sebe. Na první pohled se to může zdát jako značný paradox. V tomto případě nám ale

zákonodárce chtěl poukázat na to, že jakékoliv jiné správní orgány než obecní úřady mohou využívat doručování písemností prostřednictvím obecních úřadů (nebo jim naroveň postavených správních orgánů) jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Jde tedy o ustanovení, které má ochránit tyto orgány územní samosprávy před neodůvodněnými požadavky ze strany jiných správních orgánů. Správními orgány postavenými naroveň obecním úřadům, na které se tato podmínka rovněž vztahuje, jsou ve smyslu § 5 zákona o obcích, městské úřady, magistráty, úřady městských obvodů a městských částí statutárních měst a na základě zákona o hlavním městě Praze rovněž úřady městských částí hlavního města Prahy.¹ Obdobně je tomu i v dalším případě, který je uveden v § 19 odst. 1., a to doručování prostřednictvím policejních orgánů. I zde je potřeba výslovného zákonného zmocnění.

V následujícím odstavci se seznamujeme s dalším způsobem doručování, který je možné využít v případě nemožnosti doručení do datové schránky. Správní orgány se mohou obrátit na provozovatele poštovní služby. Zde bych poukázala na důležitý fakt, který je nutno si uvědomovat při aplikaci ustanovení § 19 o alternativních možnostech doručování, jako je právě provozovatel poštovní služby, obecní úřad či policejní orgán. Správní orgán, který doručuje, se využitím jiného orgánu nezavazuje právní odpovědnosti za způsob doručení písemnosti. Správní orgán musí s provozovatelem uzavřít smlouvu, ve které bude jasně určeno, že provozovatel bude při doručování postupovat způsobem, který uvádí správní řád, tj. že provozovatel se bude chovat tak, jako se chovají například úřední osoby správního orgánu. Nejznámějším a nejhojněji využívaným provozovatelem poštovní služby je Česká pošta, s. p. Existují však i jiní provozovatelé, které je leckdy vhodnější pověřit doručováním písemností, zejména pokud jsou rychlejší či levnější. Pro správní orgán je tak jedním z kritérií i například zásada hospodárnosti řízení.

I když zákonodárce jasně vymezuje způsoby doručování dle § 19 odst. 1 správního řádu, může nastat situace, kdy správní orgán doručí písemnost prostřednictvím provozovatele služeb či jiným způsobem, ačkoliv adresát má zřízenou datovou schránku, tudíž by mělo být doručováno prvotně tam. Nabízí se pak otázka, jaké jsou následky takového nesprávného doručení, které bylo v rozporu s textem zákona. Nejvyšší správní soud nám odpovídá ve svém rozsudku ze dne 16. prosince 2010 pod číslem jednacím 1 As 90/2010-95, kdy vycházel ze své předchozí ustálené

¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 161. ISBN 80-7273-134-3

judikatury. Ve svých dřívějších rozhodnutích již připomínal nutnost zkoumat, zda se adresát i přes špatný způsob doručení, mohl s písemností seznámit. Z daného sporu vyplývá dle vedeného spisu, že správní orgán prvního stupně, i odvolací správní orgán doručovaly veškerá svá rozhodnutí advokátovi účastníka prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, i když měl zřízenou datovou schránku. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo takto doručeno zástupci stěžovatele a ten následně podal proti němu správní žalobu k příslušnému krajskému soudu. Ze všech těchto okolností jasně vyplývá, že stěžovatel i jeho advokát se všemi rozhodnutími i přes vadný způsob doručení seznámili. Nejvyšší správní soud v tomto svém rozhodnutí stanovil, že i přes nedodržení zákonného způsobu doručování se písemnost dostala do sféry adresáta a byla tudíž splněna materiální stránka doručení a proto nejsou důvody vyhovění této kasační stížnosti.²

1.2. Adresa pro doručování

V následujících odstavcích § 19 správního řádu se setkáváme s formami, jakými správní orgán doručuje. V odstavci 3. se obecně zákonodárce zmiňuje o adrese pro doručování a elektronické adrese. Smysl těchto institutů tkví v možnosti účastníka řízení požádat správní orgán o doručování na adresu, kterou mu sdělí. Jedná se o případy, kdy se účastník nezdržuje na adrese trvalého bydliště nebo na adrese sídla, jde – li o právnickou osobu. Aby ovšem mohla být využita adresa pro doručování či elektronická adresa, musí být splněny zákonné podmínky, které přímo v tomto ustanovení nalezneme. Není tomu tedy tak, že správní orgán musí vždy vyhovět účastníkovi v žádosti. Využití těchto institutů nesmí vylučovat zákona a musí to dovolovat povaha projednávané věci. Správní orgán svolí k doručování na tyto dva druhy adres pouze za předpokladu, že by tento krok mohl přispět k urychlení celého řízení. Zde se nám tedy opět promítá zásada procesní ekonomie, zakotvená v § 6 odst. 2 správního řádu. Nutno podotknout, že možnost využití adresy pro doručování a elektronické adresy minulý správní řád č. 71/1967 Sb. neznal. Tento zákon pouze rozlišoval, zda je nezbytné písemnost doručit do vlastních rukou, s potvrzením o převzetí nebo bez něj. Dnešní správní řád kromě využití těchto institutů v konkrétním správním řízení počítá i s touto žádostí ze strany účastníka pro správní řízení, která by

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. 1 As 90/2010-95

mohla být u dotyčného správního orgánu projednávána v budoucnu.³ Zákodárce nám ovšem v tomto ustanovení nesděljuje, jakou formu bude mít buď vyhovění či zamítnutí této žádosti účastníka. K této odpovědi se musíme dobrat přes jiná ustanovení správního řádu. Z povahy věci se nemůže jistě jednat o rozhodnutí, jelikož se nejedná o meritum věci. Nejvíce by se mohla nabízet forma usnesení. Problém ale nastává v tom, že správní řád nám vysloveně určuje případy, kdy je možné využít formu usnesení v § 76 odst. 1, a tento tam nenalezneme. Logicky se tedy dobereme k možnosti sdělení správním orgánem, které se provede ústně či písemně. Ve správním řádu nalezneme ještě jednu zmínku o elektronické adrese jako alternativy adresy pro doručování, a to v § 19 odst. 8 a 9. Je zde řešeno, od kdy se bere písemnost jako doručená. Stává se tak v okamžiku, kdy adresát potvrdí její převzetí zprávou opatřenou elektrickým podpisem. Tento postup je stanoven přímo v zákoně č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu. Pokud adresát takto nepotvrdí nejpozději následující pracovní den poté, co správní orgán písemnost odeslal, má správní orgán povinnost doručit takovým způsobem, jako by nebylo nikdy ze strany adresáta požádáno o doručování na elektronickou adresu. Je tu ovšem ale jedna podmínka, a tou je doručitelnost této písemnosti. Situace, kdy se datová zpráva vrátí jako nedoručitelná, řeší zákon v § 19 odst. 9. Správní orgán má v tomto případě ještě možnost poslat opětovně tuto písemnost. Tímto zákonodárce nejspíše chtěl zamezit možným stížnostem ze stran adresátů v případech, kdy by nedoručitelnost datové zprávy byla zapříčiněna technickou závadou na straně správního orgánu. Pokud se ovšem nepodaří doručit písemnost ani při druhém pokusu, postupuje se opět tak, jakoby o využití elektronické adresy nebylo vůbec požádáno.

K adrese pro doručování se váže i judikatura Nejvyššího soudu, který se jí zabývá ve svém usnesení s číslem jednacím 20 Cdo 4660/2009, přičemž zde vystupuje jako dovolací soud v exekčním řízení. Povinný zde argumentuje, že na adrese, kde jako fyzická osoba podnikal, a kam mu bylo během celého správního řízení doručováno, se již delší dobu nezdržuje a že změnu své doručovací adresy nahlásil. Toto své tvrzení však v řízení nijak neprokázal. Nejvyšší soud správně ve svém usnesení připomněl, že účastníkům požadavek o doručování na adresu pro doručování je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a že by mělo být učiněno písemně či ústně do protokolu. Proto by povinný měl být schopen toto své tvrzení bez problémů dokázat.

³ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 130. ISBN 80-7201-600-8

Nejvyšší soud také v odůvodnění jasně poukazuje na text § 19 odst. 3 správního řádu, kde je institut adresy pro doručování upraven. Tímto vyvrací povinnému jeho argument, ve kterém tvrdí, že mu nemůže jít k tíži, nedostatečná evidence oprávněného správního orgánu, kde by bylo možné zjistit termín zanesení změny doručovací adresy. Dovolací soud brání správní orgán tím, když říká, že pokud by opravdu povinný podal žádost o doručování na adresu pro doručování dle § 19 odst. 3 správního řádu, bylo by mu tam skutečně doručováno v případě vyhovění jeho žádosti. Pokud by takovéto doručování vylučoval zvláštní zákon či povaha věci, musel by být povinný ústně či písemně vyzrozuměn o důvodech nevyhovění jeho žádosti. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že povinný nenahlásil adresu pro doručování a průběh doručování ve správním řízení byl zákonný.⁴

1.3. Jednotlivé formy doručování

Správní řád rozlišuje, stejně jako starý zákon č. 71/1967 Sb., tři hlavní formy doručování, a to doručování do vlastních rukou, doručení s potvrzením o převzetí a doručení, kde není potřeba ani potvrzení o převzetí ani doručení do vlastních rukou.⁵ V této kapitole probereme všechny tři formy s odkazem na stávající zákon, zejména jeho § 19.

Co se týká doručování do vlastních rukou, zákon nám v odst. 4 a 5 §19 taxativně stanovuje, jaké písemnosti se takto doručují. Zde je oproti předchozí úpravě značný rozdíl. Dříve bylo poměrně široce v § 24 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. řečeno, že do vlastních rukou se doručují důležité písemnosti, zejména rozhodnutí. To správním orgánům dávalo jistou míru nejistoty při posuzování, které písemnosti jsou důležité a které nikoliv, a to zejména při následném přezkoumávání rozhodnutí v rámci opravných prostředků.⁶ Nynější úprava nám jasně stanovuje, které písemnosti mají být doručovány do vlastních rukou. Jedná se dle § 59 správního řádu o předvolání osob, jejichž účast je k provedení úkonu nutná. Dále se takto doručují písemnosti podle § 72 odst. 1, tedy stejnopisy písemného rozhodnutí. Pod tyto stejnopisy rozhodnutí spadá rozhodnutí ve věci a rozhodnutí, kterým se v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních

⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. července 2011, sp. zn. 20 Cdo 4660/2009

⁵ KADEČKA, Stanislav a kolektiv. *Správní řád: Meritum*. Praha: ASPI Publishing, 2001, s. 146-147. ISBN 80-7357-226-5

⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 161. ISBN 80-7273-134-3

otázkách (§ 67 odst. 1). Dále je to usnesení (§ 76 odst. 3), jakož i příkaz, který je zvláštním druhem rozhodnutí ve věci (§ 150).⁷ Dále zákonodárce určuje i takové písemnosti, o kterých to stanoví zvláštní zákon nebo takto nařídí oprávněná osoba. Doručování do vlastních rukou upravuje i následující odstavec § 19. Přesto je zde určitý rozdíl v jeho pojetí v porovnání s odstavcem 4. Důvody pro využití tohoto institutu zde nejsou dány povahou písemnosti, nýbrž zde existuje určité riziko, že pokud by nebyla písemnost doručována do vlastních rukou, mohla by se dostat k jinému účastníkovi řízení, který má na projednávané věci protichůdný názor. Zákonodárce větou druhou pomýšlí i na situaci, kdy písemnost bude doručena účastníkovi s protichůdným názorem a stanovuje podmínku pro to, aby se na písemnost i přesto nahlíželo jako na doručenou. V tomto případě je nutné, aby adresát převzetí od příjemce uznal. Další možností je situace, kdy z účastníkova dalšího postupu je zjevné, že mu písemnost byla doručena, tedy že dále jedná tak, že byl s obsahem seznámen. Doručováním do vlastních rukou se zabývá ještě odstavec 8 § 19. Řeší se zde možnost adresáta požádat o doručení jiným způsobem takových písemností, které jsou uvedeny v odstavci 4. Adresát musí ovšem využít jednu z možností doručení, které připouští správní řád. Je také nutné, aby již v žádosti o použití jiného způsobu bylo stanovenou, jakou možnost si adresát vybral a kterou si přeje využít jako alternaci. Pokud správní orgán této žádosti vyhoví, platí právní fikce, že účinky doručení nastávají třetím dnem ode dne odeslání.

Další forma doručování, a to doručení s potvrzením o předání, je upravena v následujícím odstavci § 19. Takového doručování se využívá tehdy, kdy není nutné doručení do vlastních rukou, ale zároveň prosté doručení bez jakéhokoliv potvrzení také nestačí. Správní orgán v těchto případech potřebuje mít určitou míru jistoty, že bylo opravdu doručeno a této jistoty nabývá právě tímto potvrzením o předání. Potvrzení má formu písemného dokladu a musí obsahovat den doručení, např. pokud správní orgán využije České pošty, jedná se tzv. dodejku. Tento písemný doklad stvrzující předepsané skutečnosti bude se všemi potřebnými údaji odevzdán správnímu orgánu.⁸ Z povahy věci vyplývá, že tímto způsobem mohou být doručovány např. takové písemnosti, jejichž doručením počíná běžet nějaká lhůta a správní orgán potřebuje znát datum, od kterého stanoví začátek běhu této lhůty. I zde se zákonodárce zmiňuje o možnosti, kdy

⁷ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 77. ISBN 978-80-7400-157-4

⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodika doručování*. [online]. c2010. [citováno 31. ledna 2012]. dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-dorucovani.aspx>

potvrzení o předání není nutné, i když by z povahy věci být mělo. Jedná se opět o případ, kdy adresát písemnosti v řízení postupuje takovým způsobem, ze kterého je možné vyvodit, že je s obsahem písemnosti seznámen.

Poslední formou je takové doručení, kdy není potřeba ani doručení do vlastních rukou, ani jakékoliv potvrzení předání. Nejčastěji jsou takové písemnosti doručovány obyčejně poštou nebo i doporučeně, kdy sice je vystaveno určité potvrzení, ale deklaruje pouze odeslání zásilky a ne doručení. V případě doručování do elektronické schránky nemusí správní orgán čekat na potvrzení o přijetí podepsané zaručeným elektronickým podpisem.⁹

1.4. Právomoci doručovatelů

Právní postavení doručovatelů upravuje správní řád v § 19 odst. 7. Doručovatelem se v tomto pojetí má na mysli fyzická osoba, která doručuje ve smyslu odstavce 1 a 2 tohoto paragrafu. Jedná se tedy například o úřední osobu daného správního orgánu, policistu Policie ČR nebo konkrétního zaměstnance České pošty s. p. Dle znění zákona mají tyto osoby při provádění úkonů postavení úřední osoby správního orgánu. Dále mají povinnost nositele poštovního tajemství podle § 16 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách. Tato povinnost spočívá v zachování mlčenlivosti o skutečnostech, které se během své činnosti dozvídají.

Doručovatelé mají při svém výkonu k dispozici určité pravomoci. Mohou zjišťovat totožnost adresáta a osob, které jsou za něj oprávněny písemnost převzít. Tyto osoby jsou povinny takto učinit na výzvu doručovatele. Výklad pojmu průkaz totožnosti dohledáme v §36 odst. 4 správního řádu. Jedná se o doklad, který je veřejnou listinou a je v něm uvedeno jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého bydliště. Měla by být z tohoto dokladu patrná podoba jeho držitele. Díky tomu by měl být správní orgán, nebo ten, komu je doklad předkládán, schopen identifikovat jeho držitele.

⁹ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 130. ISBN 80-7201-600-8

2. Doručování fyzickým osobám

V textu správního řádu nalezneme v § 20 odst. 1 několik možností, kam správní orgán může písemnosti doručovat, v případech, kdy adresátem je fyzická osoba. Z jejich pořadí můžeme vyvodit jisté preference zákonodárce, kdy se s využitím následující možnosti počítá až v době, kdy předešlou cestu doručení není možné uplatnit. Správní orgán tedy doručuje:

- na adresu pro doručování (dle § 19 odst. 3 - viz kapitola 1.2)
- na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou mají být fyzické osobě doručovány písemnosti
- na adresu trvalého bydliště
- ve věcech podnikání do místa podnikání
- v případě využití veřejné datové sítě na elektronickou adresu
- kamkoliv, kde bude fyzická osoba zastižena

Co se týká druhého bodu výše uvedeného výčtu, je dobré si uvědomit, že se ve správním řádu objevil až po novele č. 227/2009 Sb., kterou se správní řád měnil v souvislosti s přijetím zákona o registrech. Zde se nabízí otázka, jak ve skutečnosti funguje doručování na tuto adresu. Abychom našli odpověď, musíme nahlédnout do zákona č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel, respektive do jeho § 10b. Zákon zde říká, že občan může požadovat, aby byla v evidenci obyvatel vedena adresa, na kterou mu mají být doručovány písemnosti podle zvláštního předpisu. Fyzická osoba tuto žádost ohlašuje v ohlašovně v místě svého trvalého bydliště. Na žádosti musí být úředně ověřený podpis, pokud občan nepodepíše přímo před zaměstnancem ohlašovny. Žadatel může také uvést konkrétní datum, od kterého požaduje doručování písemností na tuto adresu. Pokud toto datum uvedeno není, jedná se o datum podání žádosti. Správnímu orgánu nebo jinému orgánu veřejné moci je adresa, na kterou mají být občanovi doručovány písemnosti dle zvláštního předpisu, poskytována ministerstvem, krajským úřadem nebo obecním úřadem obce s rozšířenou působností.

Ráda bych se v této kapitole blíže věnovala i doručování na adresu trvalého pobytu. Za platnosti starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) bylo potřeba doručovat na adresu fyzické osoby. Tou byla adresa, na které byl hlášen její pobyt, a to trvalý nebo i přechodný. Bylo věcí správního orgánu zjišťovat, zda se účastník

vedeného řízení na uvedené adrese zdržuje.¹⁰ V nové úpravě hovoříme o doručování na adresu trvalého pobytu bez ohledu na to, zda se tu daná osoba zdržuje či nikoliv. Dle mého názoru byl tento vývoj velmi pozitivní. Při aplikaci starého správního řádu si dovedu představit situace, kdy správní orgán vedl některá řízení pouze formálně. Záleželo při tom na povaze věci, ve které bylo řízení vedeno. V případech, kdy správní orgán neměl moc velký zájem adresáta skutečně zastihnout, stačilo pouze nebýt úplně důsledný ve vyhledávání faktické adresy, kde se účastník zdržoval. I když tuto vadu nová úprava odstranila, můžeme se setkat i nadále s určitými problémy při doručování na adresu trvalého pobytu. V průběhu celého řízení musí správní orgán ověřovat tuto adresu, a to zejména při doručování zásadních písemností, jako jsou například zahájení o řízení či rozhodnutí apod. Účastník může změnit adresu trvalého pobytu a správní orgán tuto změnu musí reflektovat. Bohužel se i nadále mohou vyskytnout situace, kdy účastník řízení nemá zájem, aby mu určitá zásilka byla doručena, a proto změni trvalé bydliště, aniž by se zde ale fakticky zdržoval. Jediné, co se dá správnímu orgánu doporučit je, aby již při zahájení řízení poukázal na možnost využití doručování na adresu pro doručování, kterou by si adresát sám zvolil (viz kapitola 1.2). Samozřejmě adresát není povinen takto učinit, ani když správní orgán tento krok odůvodní například dodržováním zásady dobré správy. V souvislosti s adresou trvalého pobytu je nutno také poukázat na případy, kdy občanovi byla tato zrušena a je tedy přihlášen na ohlašovně. Ohlašovny nejsou povinny převzít písemnosti doručované těmto občanům. Existence ohlašoven jako alternativy adresy trvalého pobytu je důležitá zejména z hlediska evidenčního a k určení místní příslušnosti. Nicméně i tak se jednotlivé ohlašovny pokouší v co největší míře vyhovět občanům při doručování zásilek. V praxi se setkáváme například se zřízením kartoték, kde se ukládají jednotlivé výzvy k vyzvednutí zásilky určitým adresátům.

Zákonodárce v tomto § 20 odst. 1 pamatuje i na situaci, kdy písemnost bude doručována samotným správním orgánem prostřednictvím úředních osob. Tento zaměstnanec správního orgánu má dle textu zákona pravomoc doručovat i mimo územní obvod daného správního orgánu. Díky této větě § 20 odst. 1 nemůže být později zpochybňován způsob doručení ze strany účastníků řízení. Je důležité mít na paměti, že

¹⁰ VOPÁLKA, Vladimír, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miroslav ŠOLÍN. *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 77. ISBN 80-7179-731-6

i v těchto případech mají úřední osoby pravomoci dle § 19 odst. 7., tedy zjišťovat totožnost adresáta a osob, které jsou za něj oprávněny písemnost převzít.¹¹

2.1. Zmocněnec pro doručování

Tento institut upravuje správní řád v § 20 odst. 2 a je využíván při doručování do vlastních rukou adresáta v situaci, kdy je adresátovi známo, že nebude schopen zásilku převzít. Při aplikaci tohoto ustanovení je dobré mít na paměti, že se jedná o zmocnění odlišné od zmocnění dle § 33, tedy o zmocnění pro celé správní řízení. V tomto případě adresát písemnosti není zastoupen pro jakékoliv jednání v rámci řízení, ale pouze si zvolil osobu, která bude oprávněna převzít písemnost určenou do vlastních rukou. Fyzická osoba, která je účastníkem daného řízení, musí zmocněnci udělit písemnou plnou moc pro zastoupení při doručování do vlastních rukou. Tato plná moc musí obsahovat úředně ověřený podpis. Existuje ovšem jedna výjimka, kdy podpis nemusí být úředně ověřen, a to v případech, kdy je plná moc udělena přímo před doručujícím orgánem. Účinky doručení nastávají pak v době, kdy je písemnost doručena zmocněnci pro doručování. V tomto případě tedy nezáleží, kdy se adresát skutečně s obsahem dané písemnosti seznámí. Může tedy nastat situace, že na písemnost se bude pohlížet jako na doručenu, poběží například určité lhůty a adresát se nemusí vůbec o obsahu dozvědět. Každá fyzická osoba, která využívá tohoto institutu, nese tímto na sebe určité riziko.¹² Při studiu celého doručování ve správním řádu zjistíme, že zmocnit někoho jiného pro doručování do vlastních rukou může pouze fyzická osoba, nikoliv právnická.

2.2. Osoby a místa pro doručování písemností neurčených do vlastních rukou

Jak již bylo zmíněno výše (viz kapitola 1.3), existují tři formy doručování, a to do vlastních rukou, s potvrzením o předání a doručení bez potřeby předání do vlastních rukou či takového potvrzení. V této kapitole bych se ráda zaměřila, kterým fyzickým osobám a na jaká místa mohou být doručovány písemnosti vyžadující potvrzení a písemnosti obyčejné.

¹¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 174. ISBN 80-7273-134-3.

¹² JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 82. ISBN 978-80-7400-157-4

Nejprve se zaměříme na písemnosti vyžadující potvrzení předání. Ty mohou být doručeny přímo adresátovi, ale také jiné fyzické osobě. Tato jiná vhodná osoba musí ovšem dle § 20 odst. 3 správního řádu bydlet, působit či být zaměstnána ve stejném místě nebo jeho okolí jako osoba adresáta. Text zákona nám ovšem dává ještě jednu podmínku pro to, aby mohlo být doručeno jiné osobě. Je nutné při převzetí zásilky udělit souhlasit s tím, že danou písemnost předá tomu, komu je adresována. Stejně jako u zmocněnce pro doručení nabývají účinky okamžikem předání právě této jiné osobě. Při doručování takovéto jiné osobě může nastat situace, popsaná v § 19 odst. 5 správního řádu, tedy že by zásilku převzala osoba, která má na řízení protichůdný zájem. Jak je již uvedeno výše (viz kapitola 1.3), tyto písemnosti by měl správní orgán doručovat do vlastních rukou. V případě doručení osobě s protichůdným zájmem musí adresát takové doručení uznat.¹³

Případ doručování písemnosti, kde z povahy věci není nutné doručit do vlastních rukou ani není potřeba potvrzení o předání, upravuje § 20 odst. 4 správního řádu. Takové zásilky se doručují přímo do domovní schránky adresáta nebo na jiné vhodné místo, kterého je využíváno v případech, kdy adresát nemá domovní schránku. Může jím být zejména místo, na které jsou obvykle ukládány veškeré písemnosti.¹⁴ I při těchto formách doručení lze aplikovat ustanovení v odstavci 4 téhož paragrafu, tedy předání přímo adresátovi osobně nebo jiné vhodné osobě. Pokud správní orgán doručuje zásilky bez potřeby potvrzení o předání nebo doručení do vlastních rukou a využívá služeb České pošty s.p., jedná se o službu „obyčejná zásilka“.

2.3. Doručování advokátům

Ve správním řízení může být samozřejmě účastníkem řízení i advokát, proto zákonodárce toto specifické postavení advokátů jako fyzických osob upravuje ve správním řádu v § 20 odst. 6. Dle poslední věty tohoto ustanovení můžeme text také aplikovat na doručování písemností notářům, soudním exekutorům a jiným osobám poskytujícím právní pomoc (např. daňovým poradcům dle zákona č. 523/1992 Sb.).

¹³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 175. ISBN 80-7273-134-3

¹⁴ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 83. ISBN 978-80-7400-157-4

Celkově se jedná o fyzické osoby, které vykonávají určité specifické činnosti.¹⁵ V souvislosti s tím je zajímavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010 s číslem jednacím 5 Afs 12/2010-80. Ten se zabývá tím, zda je možné nechat se v daňovém řízení zastupovat obchodní společností místo daňovým poradcem. Otázkou pro Nejvyšší správní soud tedy obecně bylo, jestli specializované právní poradenství dle zvláštních zákonů mohou vykonávat kromě fyzických osob i osoby právnické.¹⁶ V rámci naší problematiky doručování je důležité se zaměřit na to, jestli se bude aplikovat spíše úprava doručování fyzickým nebo právnickým osobám. Soud v tomto případě dospěl k závěru, že v řízení může být zastupován účastník i obchodní společností. Své argumenty opírá o fakt, že sám zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, výslovně umožňuje právnickým osobám tyto služby poskytovat.¹⁷ Z tohoto judikátu bych tedy vyvodila, že tyto právnické osoby budou v postavení jiných osob poskytujících právní pomoc a bude nutné při doručování aplikovat ustanovení, které se věnuje doručování advokátům, tedy § 20 odst. 6 správního řádu.

Je logické, že sám advokát může přebírat veškeré zásilky, ovšem kromě něj tak mohou učinit i advokátní koncipienti působící společně s ním v kanceláři. Koncipienti mohou přebírat i písemnosti učené přímo do vlastních rukou advokáta. Stejně tak mohou být zásilky doručeny i jiným zaměstnancům advokáta, v praxi to bývají nejčastěji asistentky, které mají na starost přebírání pošty. Je potřeba si uvědomit, že zákonodárce při úpravě doručování správních písemností vycházel ze zákona č. 85/1992 Sb., o advokacii. Z jeho § 26 vyplývá právě to, co nám správní řád deklaruje jako možnost doručovat koncipientovi či jinému zaměstnanci. Obdobně je tomu tak i v situaci, kdy advokát vykonává advokacii společně s jinými advokáty. Tehdy může veškeré písemnosti, včetně určených přímo do rukou advokáta, převzít také jiný advokát vykonávající činnost společně s ním a zároveň s ním jsou k tomuto oprávnění i jeho koncipienti a zaměstnanci. Existuje zde dle textu správního řádu ještě jedna možnost, a to že advokát vykonává advokacii v rámci veřejné obchodní společnosti. I v tomto

¹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 177. ISBN 80-7273-134-3

¹⁶ VAŠKO, L. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Zastupování účastníků. *Soudní rozhledy*. 2011, č. 9, s. 319

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, sp. zn. 5 Afs 12/2010-80

případě mohou být veškeré zásilky doručeny koncipientům a zaměstnancům advokáta a dále i ostatním společníkům této společnosti. V souhrnu tedy správní řád opět vychází ze zákona o advokacii, který nám sděluje ve svém § 11, že advokát může činnost vykonávat samostatně, ve sdružení či v rámci obchodní společnosti. Zákonodárce neopomněl v § 20 odst. 6 správního řádu odkázat na následující paragraf, který by se měl také při doručování písemností advokátům, notářům, soudním exekutorům a jiným osobám, které poskytují podle zvláštních předpisů právní pomoc, přiměřeně aplikovat. Jedná se o úpravu doručování právníckým osobám, které se budu podrobně věnovat v následující kapitole.

Na tomto místě bych však ještě ráda poukázala na možnost advokáta využít tzv. substitut a judikaturu s tímto spojenou. Může nastat situace, kdy se advokát při výkonu svého pověření nechá zastoupit jiným advokátem. Zákonné zmocnění k tomuto institutu nalezneme opět v zákoně č. 85/1996 Sb., o advokacii, a to v § 26 odst. 1. Tento substitut ovšem znamená, že jiný advokát zastupuje pověřeného advokáta, nikoliv přímo účastníka řízení. V rámci režimu doručování nám rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 4. listopadu 2003 s číslem jednacím 1 As 4/2003-48 jasně říká, že všechny písemnosti se musí doručovat tomu advokátovi, kterého prvotně zmocnil účastník.¹⁸ V dané věci ani nešlo o spor samotný. Zásadní byla otázka, zda zřízení věcného břemene dle telekomunikačního zákona je rozhodnutím v soukromoprávní či veřejnoprávní věci. Avšak Nejvyšší správní soud se k projednávání tohoto sporu nedostal, jelikož kasační stížnost předběžně zamítl. Důvodem bylo právě doručení usnesení Krajského soudu v Brně substitutu advokáta, který byl zmocněn účastníkem řízení. Krajský soud měl ve spise vedeném v této věci veškeré plné moci, ze kterých měl být schopen zjistit stav a doručit usnesení zmocněnému advokátovi a ne advokátce, která byla jeho substitutem. Takto se doručení stalo neúčinným a podaná kasační stížnost nemohla být Nejvyšším správním soudem projednána. Podmínkou pro podání kasační stížnosti je hlavně fakt, že se podává proti pravomocnému rozhodnutí. Dané usnesení Krajského soudu v Brně nebylo tedy vůbec účinně doručeno, a proto ani nemohlo nabýt právní moci. Nejvyšší správní soud tedy správně tuto kasační stížnost předběžně zamítl a v rámci vydaného usnesení stanovil právní větu, která v souhrnu říká, že při využití tohoto institutu musí být doručováno

¹⁸ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 131. ISBN 80-7201-600-8

advokátovi, který byl zmocněn účastníkem řízení a který se v tomto řízení nechal zároveň zastupovat jiným advokátem.¹⁹

¹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2003, sp. zn. 1 As 4/2003-48

3. Doručování právníckým osobám

Stejně jako je tomu u osob fyzických, zákonodárce věnoval samostatný paragraf ve správním řádu i osobám právníckým. V § 21 odst. 1 nalezneme výčet míst, kam mohou být písemnosti doručovány. Na rozdíl od úpravy fyzických osob, se zde setkáme v rámci jednoho odstavce s jakýmsi rozdělením na dva okruhy míst doručování. Rozlišujeme doručování tuzemským a zahraničním právníckým osobám. Správní orgány mohou tedy doručovat:

- na adresu pro doručování (dle § 19 odst. 3 - viz kapitola 1.2)
- na adresu jejího sídla nebo sídla její organizační složky, jíž se řízení týká
- na elektronickou adresu právnícké osoby, doručuje-li se prostřednictvím veřejné datové sítě
- v případě zahraničních právníckých osob na adresu sídla organizační složky zřízené v České republice, týká-li se jí vedené řízení
- v ostatních případech zahraničních právníckých osob se využije § 22 správního řádu (více kapitola 4)

Jako je s fyzickou osobou spojena adresa trvalého pobytu, u právnícké osoby se setkáme s adresou sídla. Definici sídla nalezneme v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, a to v § 19c. Je to adresa, kde má právnícká osoba skutečně umístěnou svou správu a kde se s ní může veřejnost setkat. V případech, kdy by právnícká osoba neuváděla sídlo, kde se skutečně vyskytuje, se může každý dovolávat jejího skutečného sídla. Právnícké osobě se také doručuje na adresu sídla její organizační složky, jíž se vedené řízení týká. Praktickým příkladem mohou být organizační složky státu, což vyplývá ze zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky. Organizační složky státu nejsou právníckými osobami a příkladem jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, soudy, Kancelář prezidenta republiky, státní zastupitelství apod.²⁰

Jak je zmíněno výše, v případě zahraničních právníckých osob, které jsou definovány v § 21 zákona č. 531/1991 Sb., obchodního zákoníku, jsou dvě možnosti míst, kam doručovat. Pokud se řízení týká organizační složky na území České republiky, doručuje se na adresu sídla této složky. V ostatních případech se využije § 22

²⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 180. ISBN 80-7273-134-3

správního řádu, kde je upraveno doručování do ciziny a tato problematika bude podrobněji popsána dále.

Je důležité si uvědomit, že ustanovení všech odstavců paragrafu věnujícího se doručování právnickým osobám se přiměřeně aplikuje i v jiných případech. Zákonodárce to výslovně stanovuje v § 21 odst. 6 a jedná se situace, kdy správní orgán doručuje písemnost jinému správnímu orgánu, jako je například soud. Zejména se jedná o úpravu osob, které mají oprávnění tuto písemnost převzít. Celkem ojedinělá je situace, kdy je doručováno státu, respektive územně samosprávnému celku. Ten může být účastníkem řízení, a v něm se na něj pohlíží jako na právnickou osobu, tudíž se plně použijí ustanovení § 21 odst. 1 až 5. Na druhé straně se vyskytují i případy, kdy jsou písemnosti doručovány správnímu orgánu státu nebo územně samosprávného celku jako správnímu orgánu v souvislosti s § 1 odst. 1 správního řádu. Tehdy se užije úpravy o doručování přiměřeně, a to hlavně s ohledem na prominutí zmeškání úkonu (více dále), a toto ustanovení se v těchto případech nevyužívá.²¹

3.1. Doručování do vlastních rukou právnických osob

Právnická osoba je uměle vytvořeným právním pojmem. Stejně jako osoba fyzická má právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům. Je logické, že právnická osoba nemůže sama přijmout žádné písemnosti do vlastních rukou, k tomu jsou nutné fyzické osoby, které za ni činí právní úkony. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník jasně definuje v § 20, kdo za právnickou osobu jedná. Jsou to jednak statutární orgány, ale mohou to být i jiní pracovníci zmocnění vnitřním předpisem. Nabízí se otázka, zda ty samé osoby jsou tedy zmocnění přebírat písemnosti určené do vlastních rukou právnické osoby. Správní řád nám dává odpověď v § 21 odst. 2. Kdo by očekával v tomto ustanovení taxativní výčet oprávněných osob, může být celkem překvapen na první pohled stručným textem. Zákonodárce totiž zde odkazuje na jinou část stejného zákona, a to na § 30. Poněkud zarážející při pohledu do tohoto ustanovení, které se nenachází v dílu o doručování, je fakt, že i zde nalezneme odkaz na jiný text, v tomto případě dokonce na jinou právní úpravu, a to na zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Ustanovení § 30 správního řádu nám říká, že jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního předpisu. Občanský

²¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 184. ISBN 80-7273-134-3

soudní řád je tedy ve vztahu ke správnímu řádu zákonem speciálním a tento okruh osob vymezuje ve svém § 21. Zprvu se tento způsob úpravy může zdát celkem problematický a matoucí, nicméně zákonodárce měl k tomu určitý důvod. Jistě jím je účel dosáhnout minima případů, kdy by právnická osoba napadla platné doručení písemností. Mohla by totiž argumentovat, že písemnost určená do vlastních rukou byla předána fyzické osobě, která pro to neměla oprávnění. Dalším důvodem je záměr nevytvořit rozdíly při doručování písemností ve správním řízení a řízení dle občanského soudního řádu. Kdyby se lišily postupy při doručování podle druhu řízení, vytvořilo by to poněkud obtížné podmínky pro provozovatele poštovních služeb, který by se snadno mohl dopustit chyb, které by měly za důsledek neplatné doručení.²²

Za právnické osoby tedy dle úpravy zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu mohou přebírat písemnosti do vlastních rukou tyto osoby:

- její statutární orgán, v případech kdy jej tvoří více osob, přebírá písemnost předseda tohoto orgánu nebo jeho člen, který musí být ovšem pověřen
- zaměstnanec pověřený statutárním orgánem
- vedoucí odštěpného závodu nebo jiné organizační složky, musí se jí ovšem písemnost týkat
- prokurista v případech, kdy dle prokury může jednat samostatně

Tento výčet zákonodárce ovšem nepovažoval za dostatečný, a proto v dalších ustanoveních stanovuje ještě další pravidla. Například upozorňuje, že výše uvedený oprávněný výčet osob se v určitých případech nemůže použít. Kdy tomu tak je, určuje zvláštní zákon, v tomto případě zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Je tomu v případech, kdy je obchodní společnost v likvidaci. Veškeré právní úkony, tedy i přebírání písemností určených do vlastních rukou právnické osoby, je oprávněn provádět pouze likvidátor. Také může nastat situace, že bude u právnické osoby zavedena nucená správa. V těchto případech za ni jedná nucený správce, který má podle zákona postavení jako statutární orgán. V neposlední řadě je v tomto ustanovení řečeno, že za právnickou osobu nemůže jednat ten, který může mít rozporný zájem vůči právnické osobě.

²² VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 180. ISBN 80-7273-134-3.

Vše výše uvedené nalezneme tedy pouze v občanském soudním řádu. Zákonodárce se ovšem rozhodl určité principy uvést jak ve správním řádu v § 30, tak v občanském soudním řádu v § 21. Jednak je to teze, že každý kdo jedná za právnickou osobu, v našem případě přebírá zásilku určenou do vlastních rukou, musí své oprávnění prokázat. Důvod je jednoduchý, toto opatření se snaží nastolit co nejvyšší míru právní jistoty. Je zřejmé, že bez prokázání svého postavení vůči právnické osobě, by se mohl leckdo vydávat za osobu oprávněnou. V praxi se bohužel často setkáme s faktem, že zaměstnanci provozovatele poštovních služeb při předávání zásilky nejsou zdaleka takto důslední, jak jim správní řád ukládá. Dalším principem obsaženým v obecném i zvláštním zákoně je fakt, že učinit právní úkon v téže věci současně může za právnickou osobu pouze jedna osoba. Malým rozdílem mezi těmito dvěma úpravami je odlišnost jednoho slova, a to že občanský soudní řád používá namísto slovesa činit úkony slovo jednat.²³ S ustanovením v občanském soudním řádu, konkrétně s odstavcem 2, souvisí i § 32 odst. 2 písm. c) správního řádu. Jedná se o případy, kdy za právnickou osobu nebude jednat nikdo z výše uvedeného výčtu. Právnická osoba nemá orgán způsobilý za ni jednat, tedy nemá ani orgán, kterému by mělo být doručováno. V tomto případě je správní orgán dle textu zákona povinen ustanovit právnické osobě opatrovníka, který bude činit veškeré právní úkony, tedy i přebírat písemnosti určené do vlastních rukou právnické osoby.

V souvislosti s doručováním do vlastních rukou právnické osoby, tedy situace, kdy písemnost přebírá oprávněná osoba, souvisí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010 s číslem jednací 5 Afs 55/2010-92. Stěžovatel v tomto případě tvrdil, že mu nebylo řádně doručeno. Argumentoval tím, že písemnost nepřevzala oprávněná osoba, protože podpis na doručence je odlišný od jejího běžného podpisu. Toto své tvrzení ovšem nedokázal potvrdit žádnými důkazy. Názor Nejvyššího správního soudu ovšem je, že na jedné straně správní orgán musí doručení prokázat právě doručenou a na druhé straně pokud adresát namítá, že mu i přesto nebylo řádně doručeno, musí právě on toto své tvrzení prokázat. Jako důkaz v tomto případě nepostačila ani svědecká výpověď osoby pověřené k převzetí písemnosti, kterou bylo potvrzeno, že podpis na doručence není jejím vlastním. Na dokladu, který stvrzuje předání zásilky, je kromě podpisu i razítko a zejména číslo občanského průkazu.

²³ KOLMAN, Petr. Doručování písemností do vlastních rukou právnickým osobám ve správním řízení. *Právní rádce*. 2008, č. 7, s. 50

V daném případě totiž stěžovatel ani neoznámil a u soudu netvrdil, že by byl tento průkaz odcizen. Poněkud zarážející byl i fakt, že stěžovatel nenamítal u jiných písemností v daném správním řízení, že by bylo doručeno nepověřené osobě. Názor stěžovatele dle Nejvyššího správního soudu zůstal pouze na rovině tvrzení, nikoliv důkazní a nemůže tedy být prokázáno doručení zpochybněno. Z uvedených skutečností se spíše zdá, že tento postup stěžovatele je spíše jakýmsi účelem, aby se protáhlo dané řízení a aby dokázal odstranit následky, které tímto doručením nastaly.²⁴ Na druhou stranu by byl mylný závěr, že pokaždé, kdy správní orgán má u sebe podepsanou doručenkou, má adresát malou šanci prokázat neplatné doručení trpící vadou. Dokazuje to nález Ústavního soudu ze dne 24. února 2000 s číslem jednacím IV. ÚS 591/99. Tato ústavní stížnost byla úspěšná, protože se v daném případě soud naprosto odmítl zabývat argumenty ze strany stěžovatele., i když byly tyto námitky dle vedeného spisu uplatňovány i u správního orgánu ještě před soudním sporem. Krajský soud v tomto případě upřel stěžovateli právo na soudní ochranu dle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.²⁵ Naproti tomu v předešlém případě se Nejvyšší správní soud argumenty stěžovatele zabýval, a to dokonce i v souvislosti s doručováním jiných správních písemností v daném řízení, než byla konkrétní zásilka jako předmět soudního sporu.

3.2. Prominutí zmeškání úkonu

Správní řád se ve svém § 21 odst. 3 věnuje institutu navrácení v předešlý stav, a to formou prominutí zmeškání úkonu u právnické osoby. Konkrétně v případě doručování se jedná o situace, kdy adresát z určitých důvodů nemůže převzít písemnost. Fyzické osoby mohou do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka požádat o prominutí tohoto zmeškání a zároveň úkon učinit. Je pravdou, že v paragrafu pojednávajícím o doručování fyzické osobě nenalezneme žádné ustanovení o tomto institutu. Navrácení v předešlý stav je upraveno v § 41 správního řádu. Nabízí se tedy otázka, z jakého důvodu se zákonodárce rozhodl věnovat se prominutí zmeškání důvodu u právnických osob. Odpověď je velmi prostá. V tomto ustanovení nám zákonodárce sděluje, že právnickým osobám není umožněno žádat o prominutí zmeškání úkonu. Tedy právnické osoby nemohou argumentovat tím, že se na adrese sídla nikdo nezdržuje. Vycházíme

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010, sp. zn. 5 Afs 55/2010-92

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. února 2000 s číslem jednacím IV. ÚS 591/99

přítom z § 19c zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Ten říká, že sídlo právnické osoby musí být určeno adresou, na které se s ním může veřejnost setkat, tedy kde právnická osoba skutečně je k zastížení.²⁶ V § 21 odst. 3 však nalezneme určitou alternativu, jak může správní orgán postupovat v případech, kdy na adrese sídla právnické osoby nebo na adrese sídla organizační složky nebyl nikdo zastížen. Může danou písemnost doručit osobám uvedeným v § 30 správního řádu, respektive v § 21 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Jak je uvedeno výše, jsou to osoby, které jsou oprávněny jednat za právnickou osobu, konkrétně v tomto případě přebírat zásilky určené do vlastních rukou právnické osoby. Správní orgán doručuje na adresu těchto osob, což s největší pravděpodobností má být adresa jejich trvalého pobytu, kterou si správní orgán může snadno zjistit v rejstříku, kde je právnická osoba zapsána.²⁷ Je důležité si ale uvědomit, že zákonodárce ve větě druhé zmíněného paragrafu dává správnímu orgánu pouze možnost postupovat touto cestou nikoliv povinnost. Je tedy pouze na uvážení oprávněné úřední osoby, jestli bude písemnost doručovat tímto způsobem a daná právnická osoba se v žádném případě nemůže spoléhat, že tomu opravdu tak bude. V praxi je tedy na místě apelovat zejména na obchodní společnosti, aby při změně svého sídla o tomto informovali správní orgán, pokud je tato právnická osoba účastníkem nějakého správního řízení. Pokud by takto neučinil a na adrese uvedené v obchodním rejstříku se nezdržoval, jde tato skutečnost jednoznačně k tíži této právnické osoby. Prvotně by samozřejmě měla tato právnická osoba při změně sídla tuto změnu zapsat i do příslušného rejstříku.²⁸

Na tomto místě bych se ráda zaměřila na znění § 20 odst. 5 správního řádu, který jsem zcela záměrně vynechala a nevěnovala jsem se mu v předchozí kapitole o doručování fyzickým osobám, i když zákonodárce se touto cestou vydal. V tomto ustanovení je popsáno doručování podnikající fyzické osobě a jedná se o písemnost, která souvisí s její podnikatelskou činností. Pokud by byla doručována písemnost, která se týká osobního života adresáta, postupuje se dle § 20 správního řádu. Na druhou stranu v případě podnikatelské činnosti zákonodárce odkazuje právě na paragraf

²⁶ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 87. ISBN 978-80-7400-157-4

²⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 182. ISBN 80-7273-134-3

²⁸ KOLMAN, Petr. Doručování písemností do vlastních rukou právnickým osobám ve správním řízení. *Právní rádce*. 2008, č. 7, s. 50

pojednávající o doručování podnikatelským osobám co do způsobu doručování a co do osob oprávněných zásilky přejímat. V případě určení adresy, kam písemnost doručovat, nám správní řád sice říká, že se jedná o adresu místa podnikání. Abychom ale zjistili, co se pod tímto pojmem skrývá, je nutné nahlédnout do zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, a to do § 2 odst. 3. Zde je řečeno, že se jedná o adresu, která je jako místo podnikání fyzické osoby zapsána do obchodního nebo jiného rejstříku. Co se týká použití úpravy doručování právnickým osobám, jedná se především o určení oprávněných osob přejímat písemnosti určené podnikající fyzické osobě, ovšem je důležité mít na paměti, že se zde nejedná o osoby uvedené v § 30 správního řádu, nicméně o jiné osoby, které byly pověřeny písemnost převzít.²⁹ Jak jsem již uvedla výše, tuto problematiku jsem původně vynechala záměrně s cílem zaměřit se na ni zde, v kapitole pojednávající o prominutí zmeškání úkonu. Dle mého názoru při četbě ustanovení § 20 odst. 5 správního řádu, který odkazuje na obdobnou aplikaci úpravy o právnických osobách, si ne všichni mohou uvědomit, čeho všeho se tento odkaz týká. Na podnikající fyzickou osobu se totiž vztahuje i nemožnost podat správnímu orgánu žádost o prominutí zmeškání úkonu a při tom argumentovat, že na adrese místa podnikání nikdo nezdržuje. Z tohoto faktu můžeme vyvodit, že i na adrese místa podnikání by měla být podnikající fyzická osoba, nebo přinejmenším jiné pověřené osoby, vždy k zastížení pro účely doručování správních písemností.

3.3. Další způsoby doručování právnickým osobám

V této kapitole bych se ráda věnovala nejprve postupu při doručování písemností, které nejsou určeny do vlastních rukou právnické osoby, ale je vyžadováno potvrzení o převzetí. Tento způsob doručování upravuje správní řád v § 21 odst. 4, je to podpůrná úprava vycházející z § 19 odst. 6 (viz kapitola 1.3). Ten se použije na obecné rovině a úprava v tomto paragrafu označuje konkrétně osoby oprávněné převít takové zásilky v rámci doručování právnické osobě. Správní orgány při doručování takových písemností mají dle textu zákona několik možností co do osob, kterým mohou zásilku předat. Prvotně by se měli snažit o doručení fyzické osobě, která je oprávněna písemnosti přebírat, tedy osoby dle § 30 správního řádu. Jelikož tato forma doručení, tedy s potvrzením o převzetí, je na rozdíl od doručování do vlastních rukou využívána

²⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 177. ISBN 80-7273-134-3

v rámci písemností s menší právní silou, má správní orgán i jiné alternativy. Zásilka může být předána i fyzické osobě, která oprávnění nemá, ale je schopna toto převzetí stvrdit razítkem právnické osoby. Pokud ani těmto fyzickým osobám není možnost písemnost předat, lze se obrátit na jiné vhodné fyzické osoby. Ty ovšem musí bydlet, působit nebo být zaměstnány v místě sídla této právnické osoby a hlavně musí souhlasit s tím, že písemnost předají adresátovi. Samozřejmě zde může nastat situace popsaná v § 19 odst. 5 správního řádu, tedy že bude písemnost předaná jiné osobě, která má ale na věci protichůdný zájem. Jak je již zmíněno výše, aby doručení bylo platné, musí adresát uznat takový způsob doručení.³⁰

Poslední formou doručování jsou takové písemnosti, které nevyžadují ani předání do vlastních rukou, ani jakékoliv potvrzení o předání. Taková písemnost se dá jednoduše doručit tak, že se vloží do adresátovy domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Pod jiným vhodným místem se skrývá takové místo, kde si běžně právnická osoba, respektive její zaměstnanci, vyzvedávají veškeré zásilky. V praxi je to v případě budov, kde sídlí několik právnických osob a ty nemají jednotlivé vlastní schránky, recepce. Zmocnění k takovému druhu doručování nám dává správní řád ve svém § 21 odst. 6. Opět je to speciální úprava k § 19 stejného zákona, která se využívá u doručování právnickým osobám. Zákonodárce při této úpravě odkazuje na předešlý odstavec tohoto paragrafu. Je tedy možné i při doručování obyčejných zásilek předat fyzickým osobám uvedeným výše, není tedy povinností správního orgánu doručit pouze do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Samozřejmě i zde může dojít k situaci, kdy se zásilka dostane do sféry osoby s protichůdným zájmem v daném řízení, ani v tomto případě se pravidla nemění a adresát musí výslovně uznat takové doručení, aby byla písemnost platně předána.

³⁰ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 87. ISBN 978-80-7400-157-4

4. Doručování do ciziny

Ve správním řádu v dílu, který se věnuje doručování, nalezneme i úpravu doručování do ciziny, a to konkrétně v § 22. Zákonodárce zde popisuje situace, kdy se adresát zdržuje v cizině a je potřeba mu doručit správní písemnost. Na straně adresáta může být jak osoba fyzická, tak právnická. Vycházíme z toho, že v textu ustanovení se hovoří o adrese pobytu, které jsou typické pro fyzické osoby. Zároveň je tu i zmínka o adrese sídla, což nám poukazuje na právnickou osobu. Dále lze doručovat i v případech, kdy si účastník zvolí adresu pro doručování dle § 19 odst. 3 správního řádu mimo území České republiky. Ustanovení týkající se právě adresy pro doručování neobsahuje žádné omezení pro účastníky řízení, které by mu nedovolovalo podat žádost o evidenci adresy pro doručování kdekoliv v cizině. Je pak na správním orgánu, zda žádosti vyhoví či ne.³¹

Dle textu ustanovení § 22 existují dvě možnosti, jakým způsobem danou písemnost správní orgán doručí. Lze se obrátit na provozovatele poštovních služeb, který dle § 15 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, má oprávnění doručovat písemnosti do zahraničí. Provozovatel poštovních služeb v tomto případě postupuje obdobně, jako by doručoval na území České republiky. Musí však přihlídnout k předpisům platným v zahraničí a k účasti zahraničního provozovatele. V praxi to vypadá tak, že mezi jednotlivými provozovateli poštovních služeb existují různé smlouvy a vzájemně si podávají informace o službách, které nabízejí. Může se tak stát, že v některé zemi nebude možné využít například institut doručení do vlastních rukou adresáta, jelikož to daná země nemá uvedené ve svých službách. V souvislosti s faktem, že je vždy nutné seznámit se s pravidly v jiných zemích, bych ráda uvedla velmi zajímavý judikát. Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011 s číslem jednací 6 Ads 96/2011-64. V dané věci se jednalo o doručování správních písemností na Slovensko. Adresát si zásilku nevyzvedl, a proto byla uložena u slovenského provozovatele poštovních služeb. Magistrát hlavního města Prahy v pozici odesílajícího správního orgánu po deseti dnech uplatnil fikci doručení (k tomuto institut více v dalších kapitolách). Celkově tento postup správní řád i u doručování do ciziny dovoluje, ale v tomto případě nebyly splněny veškeré podmínky pro uplatnění fikce.

³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 184. ISBN 80-7273-134-3

Oznámení o uložení zásilek u provozovatele poštovních služeb na Slovensku totiž neobsahovalo poučení o možnosti fiktivního doručení na slovenském území podle českých právních předpisů. Nebyly tak naplněny zákonné podmínky a nemohlo dojít k řádnému doručení toho dne, ze kterého Magistrát hlavního města dále v řízení vycházel.³² Tento judikát nám ukazuje, že správní orgány i provozovatelé poštovních služeb by se měli vysoce zajímat u ostatních provozovatelů o stanovená pravidla při doručování mimo území České republiky. Kromě využití provozovatele poštovních služeb má správní orgán ovšem i jinou možnost, jak doručit zásilku do zahraničí. Mimo provozovatele poštovních služeb se může obrátit na příslušný orgán státní správy, který je pověřený k doručování do ciziny.

V poslední větě ustanovení § 22 se seznámíme s postupem správního orgánu v případech, kdy se nedaří písemnost doručit ani jedním z výše uvedených způsobů. Adresátům, kterým se nepodaří doručit ani prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ani pomocí pověřeného orgánu státní správy, je nutné ustanovit opatrovníka pro doručení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. d). V textu tohoto ustanovení se dozvídáme, že pravomoc ustanovit opatrovníka má doručující správní orgán z důvodu nemožnosti doručení písemností. Takto může správní orgán činit v případech, kdy je celkově neznámého pobytu nebo se mu nedaří prokazatelně doručit.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011, sp. zn. 6 Ads 96/2011-64

5. Uložení

Dosud jsme se zabývali všemi různými způsoby, jak se adresátovi doručuje, kam se tak činí a kdo je oprávněný písemnosti místo něj přebírat. Všechny tyto situace vycházely z premisy, že nakonec bude vždy adresátovi úspěšně doručeno a písemnost se dostane do jeho sféry. Následující kapitoly, včetně této, se budou zabývat však případy, kdy nebyl adresát vůbec zastižen, popřípadě kdy nespolupracuje tak, aby mohlo k řádnému doručení dojít. Písemnost se uloží, pokud fyzická osoba nebyla zastižena a písemnost nemohla být doručena ani žádným alternativním způsobem, které jsou určeny v § 20 správního řádu, tedy jiným způsobem srovnatelným z hlediska účinků dané písemnosti.³³ Důležité je si uvědomit, že u všech forem doručování (do vlastních rukou, vyžadující potvrzení o převzetí a obyčejné písemnosti – viz kapitola 1.3) existují různé alternativy doručení v případech, kdy není doručeno přímo adresátovi a záleží na povaze a „důležitosti“ dané písemnosti. Konkrétně u fyzických osob, kterým má být zásilka doručena do vlastních rukou, je jedinou náhradní cestou zmocněnec pro doručování. V případech, kdy nebude možné doručit ani jemu, se písemnost uloží. Je tedy zřejmé, že čím má písemnost větší váhu ve správním řízení, tím méně je jiných vhodných způsobů, jak ji adresátovi doručit, a dochází tedy dříve k využití institutu uložení. Na druhou stranu je nutné mít na mysli, že správní orgán ani provozovatel poštovních služeb není povinen vyzkoušet všechny jiné vhodné způsoby doručení před tím, než písemnost řádně uloží.³⁴ S obdobnou úpravou jako v § 23 odst. 1 správního řádu se setkáváme i u osob právnických. Zákonodárce v následujícím odstavci § 23 určuje, že pokud při doručování správních písemností nebyla na místech určených dle § 21 ždání oprávněná osoba a písemnost nebylo možné doručit ani jedním z jiných vhodných způsobů určených taktéž v § 21, písemnost se uloží. Co se týká jiných alternativních způsobů doručení v případech, kdy nelze doručit přímo osobám oprávněným, platí stejná pravidla jako u osob fyzických.

Ze strany adresáta je velmi důležitá otázka, kde se daná písemnost uloží. Tuto problematiku upravuje správní řád ve svém § 23 odst. 3. Písemnost se uloží u správního

³³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 186. ISBN 80-7273-134-3

³⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 187. ISBN 80-7273-134-3.

orgánu, který ji vyhotovil. Je potřeba si uvědomit, že zde může být písemnost uložena nejen v případech, kdy doručoval sám správní orgán, ale i když využil jiných cest, například prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Dalším místem uložení je uložení u obecního úřadu. Zde může být písemnost uložena z důvodu, který nám zákonodárce popisuje v § 19 odst. 1 správního řádu. Jedná se o tzv. legislativní zkratku a jsou to ty případy, kdy správní orgán doručuje prostřednictvím obecního úřadu, nebo úřadu na roveň mu postavenému. Tím je například úřad městského obvodu statutárního města, či úřad městské části hlavního města Prahy.³⁵ Poslední možností, kde může být písemnost uložena, je u provozovatele poštovních služeb, a to tehdy, když správní orgán doručují prostřednictvím tohoto provozovatele. Pro úplnost je tedy žádoucí shrnout, že zásilka může být uložena u obecního úřadu nebo u provozovatele poštovní služby jen v situacích, kdy správní orgán tuto písemnost doručoval prostřednictvím jednoho z nich. Jistě je k povšimnutí fakt, že určená místa pro uložení písemností jsou při doručování zároveň využívány jako způsob, který správní orgán může využít. Lze tak logicky položit otázku, zda pokud se dle § 19 odst. 1 doručuje prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení, může být i zde písemnost uložena. Odpověď nalezneme v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2006 s číslem jednacím 2 As 52/2005-77, který řešil daný případ ještě podle starého správního řádu, zákona č. 71/1967 Sb., kde byla problematika uložení písemnosti upravena v § 24. Aplikace staré úpravy zde ale není nijak na škodu, jelikož i sám Nejvyšší správní soud v tomto judikátu říká, že nový správní řád nepřináší žádnou citelnou změnu v úpravě institutu uložení písemnosti. V tomto případě Magistrát hlavního města Prahy pověřil městskou policii doručit správní rozhodnutí. Ta se o to pokusila celkem čtyřikrát a při čtvrtém pokusu zanechala adresátovi výzvu k vyzvednutí na stanice městské policie. Odpůrce se proti rozhodnutí odvolal a odvolání bylo zamítnuto, následně podal žalobu u Městského soudu v Praze, který mu vyhověl a rozhodnutí zrušil s odůvodněním, že rozhodnutí nebylo dle tehdejšího správního řádu doručeno řádným způsobem. Magistrát hlavního města Prahy podal proti rozhodnutí kasační stížnost, tu však Nejvyšší správní soud zamítl. Ve svém odůvodnění se zabýval otázkou, zda doručením na služebnu městské policie mohla nastat fikce doručení. Jelikož písemnost nebyla uložena na zákonem stanoveném místě, nemohla tato fikce nastat. Zde je nutné plně se řídit textem

³⁵ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 91. ISBN 978-80-7400-157-4

zákona, který výslovně stanovuje místa, kde lze písemnost doručit. Nejvyšší správní soud byl v tomto případě dle mého názoru i částečně na straně Magistrátu hlavního města Prahy. V odůvodnění sděluje, že si plně uvědomuje obtíže, které mají správní orgány při nemožnosti využití uložení u policejních sborů. Nicméně je nutné řídit se textem zákona, a aby písemnosti mohly být ukládány i zde, byla by potřeba novelizace příslušného právního předpisu. Osobně se připojuji k tomuto názoru Nejvyššího správního soudu, jelikož mi přijde nepraktická úprava, kdy správní orgán má možnost využít příslušného policejního orgánu při doručování písemnosti, ale zároveň u něj nemůže být zásilka uložena. Celkem paradoxně tedy při nezastižení adresáta musí policejní orgán písemnost uložit u správního orgánu. Vzhledem k tomu, že tato situace nastala při aplikaci starého správního řádu, se dle mého názoru mohl zákonodárce s touto nepříjemností vypořádat v aktuálním správním řádu.³⁶

V následujícím odstavci § 23 je věnována pozornost způsobu, jakým se adresátovi oznámí dané uložení písemnosti. Oznámení o neúspěšném doručení a výzva k vyzvednutí zásilky se vhodí do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Z ní se adresát dozví, kde a v jakých hodinách má možnost si zásilku vyzvednout. Takto může učinit do 10 dnů. Do novely správního řádu zákonem č. 7/2009 Sb., tedy do souhrnné novely, byla tato lhůta pro vyzvednutí zásilky delší o pět dnů. Písemnost tedy byla uložena po dobu 15 dnů, což bylo ale zjevně nepraktické vzhledem ke lhůtě v § 24, kterou nastávají účinky doručení. Lhůta fikce doručení již od prvních dnů účinnosti správního řádu činila 10 dnů, a proto bylo žádoucí, aby se zákonodárce s touto situací co nejdříve vypořádal. Učinil tak až v tzv. souhrnné novele, která se sice věnovala velké aktualizaci institutu doručování, ale hlavně co se týká elektronizace doručování a vzniku datových schránek.³⁷ Tato desetidenní lhůta adresátovi počíná běžet ode dne, kdy si prvně může vyzvednout zásilku na určeném místě. Znamená to tedy, že vyznačené datum na výzvě určující den zanechání výzvy v domovní schránce nebo na jiném vhodném místě, nemusí nutně znamenat první den této lhůty pro vyzvednutí. Rozhodný je den, kdy písemnost bude fakticky uložena u správního orgánu, obecního úřadu či provozovatele poštovních služeb. V textu § 23 odst. 4 zjistíme i postup, kterým

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2006, sp. zn. 2 As 52/2005-77

³⁷ JEMELKA, Luboš, Klára PONĎĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 91. ISBN 978-80-7400-157-4

se správní orgán řídí v případech uplynutí desetidenní lhůty. Existují dvě možnosti, buď je zásilka vhozena do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, nebo se vrátí správnímu orgánu, který písemnost vyhotovil. Z povahy věci je zřejmé, že pokud je písemnost doručována prostřednictvím provozovatele poštovních služeb a u něj je i poté na dobu 10 dnů uložena, možnost vhození zásilky do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo je pro provozovatele jakýmsi usnadněním celého procesu doručování. Alternativa vhodit zásilku do domovní schránky totiž také původně v textu správního řádu nebyla a dostala se do dnešního znění také zákonem č. 7/2009 Sb., tedy souhrnnou novelou. Důvodem bylo zvýšení pravděpodobnosti, že se adresát skutečně s danou písemností seznámí.³⁸ Pro úplnost bych ráda dodala, že uplynutím desetidenní lhůty nastává fikce doručení (více v následující kapitole), a proto je žádoucí, aby se písemnost doopravdy dostala do sféry adresáta, který se bude mít možnost seznámit se s jejím obsahem. Ve správní písemnosti mohou být například uvedené určité povinnosti adresáta, jejichž splnění a lhůta k nim počne běžet právě tímto fiktivním doručením. Ráda bych se v této části pozastavila nad otázkou, zda P. O. Box může být považován za jiné vhodné místo uváděné v § 23. Poměrně průlomový je v této věci rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2011 s číslem jednacím 8 As 16/2011-83. Tento judikát nám sděluje, že P. O. Box lze považovat za jiné vhodné místo, kam se vkládá oznámení o neúspěšném doručení písemnosti. Podmínkou samozřejmě je, že adresát má tuto službu doručování do poštovní přihrádky zřízenou. Tento rozsudek je zajímavý v tom, že dosavadní judikatura stála na názoru, že v případě vhození oznámení je vyloučeno náhradní doručení. Důvodem pro tento vývoj v pohledu na tuto problematiku je změna právní úpravy. V předchozím znění správního řádu, v zákoně č. 71/1967 Sb. se totiž hovořilo o podmínce, že se adresát musí v místě doručení zdržovat. Nový správní řád účinný od roku 2006 tuto podmínku nezná. Je logické, že se adresát nemůže zdržovat v místě, kde je P. O. box zřízen, tudíž do této přihrádky není možné vložit oznámení o neúspěšném doručení s následkem náhradního doručení. Nejvyšší správní soud tedy zastává stanovisko, že zatímco dosavadní judikatura v této záležitosti vycházela ze staré úpravy, s novelizací správního řádu je i potřeba aktualizovat výklad v rámci judikatury. Nejvyšší správní soud ve svém stanovisku odkazuje dokonce na náález Ústavního soudu se spisovou značkou II. ÚS 1308/10. Ten se sice zabývá novelou

³⁸ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 92. ISBN 978-80-7400-157-4

občanského soudního řádu zákonem č. 7/2009 Sb., ale jeho závěr se dá aplikovat i na správní řád, a to hlavně z toho důvodu, že tato souhrnná novela byla aplikována i na znění správního řádu. Ústavní soud říká, že pojetí doručování se zásadně mění právě touto novelou a to tak, že opouští paternalistický přístup a nastoluje zásadu, kdy si každý střeží své zájmy sám.³⁹ Závěrem Nejvyšší správní soud stanovuje, že poštovní přihrádka je jiným vhodným místem určeným správním řádem v § 23. Právě z toho důvodu, že se poštovní přihrádka nenachází v místě, kde se adresát zdržuje, musí si ji častěji kontrolovat a proto je vyšší pravděpodobnost, že se o uložené zásilce dozví.⁴⁰

Podstatnou náležitost oznámení o neúspěšném doručení popisuje i následující odstavec § 23. Jedná se o poučení adresáta o právních důsledcích, které by nastaly v případě jeho jednání dle § 24 odst.1, 3 a 4 (k jejich obsahu blíže viz následující kapitola). Na oznámení by mělo být napsáno, jaký správní orgán písemnost vyhotovil spolu s jeho adresou. Důvodem uvedení této informace je, že se takto adresát může dozvědět již z oznámení, že se jedná o písemnost doručovanou v rámci správního řízení. V případě absence této informace by se tento fakt adresát dozvěděl až tehdy, kdy by si danou zásilku vyzvedl. Můžeme se jen domnívat, že smyslem uvádění informace o doručujícím správním orgánu by mohlo být případné zodpovědnější chování účastníka řízení v rámci jeho následujícím postupu ohledně převzetí zásilky.⁴¹ V případě, že by oznámení o neúspěšném doručení neobsahovalo toto poučení, by nemohla nastat například fikce doručení. K tomuto se vztahuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011 s číslem jednacím 6 Ads 96/2011-64, který byl již podrobně řešen v kapitole pojednávající o doručování do ciziny. Pro úplnost připomeňme, že v daném judikátu nebyla písemnost řádně doručena právě pro to, že na oznámení chybělo poučení o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky. V důsledku toho nemohlo dojít k fiktivnímu doručení. Zároveň je nutné si uvědomit, že v případě absence tohoto

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. II. ÚS 1308/10

⁴⁰ Rozhodnutí číslo 2486. *Sbírka rozhodnutí nejvyššího správního soudu*. roč. 2012, sešit č. 2 (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2011 sp. zn. 8 As 16/2011-83)

⁴¹ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 93. ISBN 978-80-7400-157-4

poučení, nese za to odpovědnost vždy doručující správní orgán, i když k pochybení mohlo dojít jednáním doručovatele, například provozovatele poštovních služeb.⁴²

⁴² VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 190. ISBN 80-7273-134-3

6. Překážky při doručování

6.1. Fikce doručení v případě nezastižení adresáta

Správní řád ve svém § 24 definuje dvě hlavní překážky při doručování. Jednou z nich je situace, kdy si adresát uloženou písemnost nevyzvedne ve lhůtě 10 dnů, kterou určuje předešlý paragraf. Posledním dnem této lhůty se písemnost bude považovat za doručenou, jedná se tedy o klasickou fikci doručení. Tu znala i předchozí úprava, zákon č. 71/1967, ale s tím rozdílem, že nový správní řád úložní lhůtu výrazně prodlužuje z pouhých 3 dnů na 10 dnů.⁴³ Stěžejní otázka je, od kdy počíná tato desetidenní lhůta běžet. Jedná se o okamžik, kdy si adresát může písemnost vyzvednout. Jak bylo uvedeno již dříve, nejedná se tedy o datum, které je uvedeno na oznámení o nemožnosti doručení, nýbrž o den, kdy je zásilka uložena na jednom ze zákonem určených míst. Při aplikaci fikce doručení, je potřeba mít na mysli i úpravu věnující se počítání lhůt, kterou nalezneme v § 40 správního řádu. Mezi nejdůležitější pravidla patří zejména to, že lhůta se začíná počítat až následujícího dne od rozhodného okamžiku. Tedy v případě fikce doručování dle správního řádu se jedná o den, který následuje po dni, kdy je písemnost možné vyzvednout. Z ustanovení § 40 se také dozvídáme, že v případech, kdy poslední den lhůty připadne na svátek, sobotu či neděli, se konec desetidenní lhůty posune na příští nejbližší pracovní den.

Adresát má však dle znění § 24 odst. 2 správního řádu možnost, jak fikci doručení odvrátit po uplynutí desetidenní úložní lhůty. V textu tohoto ustanovení zjistíme, že adresát může požádat o určení neplatnosti celého doručení nebo jen daného okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Podmínkou ovšem je, že musí prokázat nemožnost vyzvednutí uložené zásilky pro svou dočasnou nepřítomnost nebo pro jiný vážný důvod. Důležité je, aby tyto důvody nastaly bez vlastního zavinění adresáta. Zákonodárce ve znění tohoto paragrafu odkazuje na § 41 správního řádu, který pojednává o institutu prominutí zmeškání úkonu, kterým je potřeba se řídit i při podání žádosti v rámci doručování. Adresát tak může učinit do 15 dnů, při čemž se tato lhůta začne počítat ode dne, kdy pominula překážka zabraňující tento úkon učinit, v našem případě tedy jde o vyzvednutí si uložené zásilky. Těchto 15 dnů je lhůtou subjektivní a

⁴³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 191. ISBN 80-7273-134-3

správní řád stanovuje i lhůtu objektivní, když říká, že žádost o prominutí zmeškání úkonu je možné podat pouze do jednoho roku od doby, kdy měl být úkon učiněn. Pro úplnost je potřeba připomenout, že institutu prominutí zmeškání úkonu jsem se již věnovala v jedné z předešlých kapitol, konkrétně v kapitole pojednávající o doručování právnickým osobám. Jde o případy, kdy právnická osoba nemůže žádat o navrácení v předešlý stav a při tom použít argumentaci, že na adrese jejího sídla se nikdo nezdržuje. V souvislosti s tímto bych ráda poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010 vedeným pod jednacím číslem 5 As 26/2009. V tomto případě byla stěžejní otázka, zda zákaz podání žádosti právnickým osobám je generální, tedy jestli platí ve všech situacích. Stěžovatelem byla akciová společnost, které bylo doručováno správní rozhodnutí na adresu jejího sídla zapsaného v obchodním rejstříku. Veškeré zásilky ale adresát přebíral na adrese své provozovny. Po neúspěšném doručení uložil provozovatel poštovních služeb danou písemnost a po uplynutí desetidenní lhůty došlo k fiktivnímu doručení. Tímto počala stěžovateli běžet lhůta pro podání odvolání proti danému rozhodnutí, kterou dle správního orgánu nedodržel. Stěžovatel podal žalobu v rámci správního soudnictví a argumentoval tím, že písemnost nemohla být fiktivně doručena, jelikož si ji právnická osoba nemohla objektivně vyzvednout. Jednalo se o zásilku určenou do vlastních rukou a tu v daném případě mohl převzít pouze předseda představenstva akciové společnosti. Ten byl ale v době doručování a uložení na dovolené a následně hospitalizován. Městský soud na tento argument odpověděl, že je na právnické osobě, aby si upravila své vnitřní poměry tak, aby mohla písemnosti přebírat. Určené důvody pro nevyzvednutí zásilky nepovažoval soud za dostačující. Zároveň soud poukázal i na fakt, že právnická osoba není dle znění § 21 odst. 3 správního řádu oprávněna podat žádost o prominutí zmeškání úkonu. S tímto ovšem Nejvyšší správní soud nesouhlasil. Dle jeho názoru toto ustanovení směřuje spíše na ty případy, kdy sídlo zapsané v obchodním rejstříku je jen formální a daná právnická osoba se zde fakticky nezdržuje. Smyslem je zabránit možnému zneužití práva a procesním průtahům ze strany právnické osoby v situacích, kde se snaží dlouhodobě vyhnout doručení písemností. Nejvyšší správní soud dle mého názoru správně poukazuje, že z tohoto ustanovení nelze generálně vyvodit, že právnická osoba ponese vždy objektivní odpovědnost za to, že bude za všech okolností doručeno. Není tedy vyloučeno, aby i právnická osoba podala žádost o určení neplatnosti doručení upravené v § 24 odst. 2 správního řádu. Pro úplnost bych ráda uvedla, že stěžovatel v této kasační stížnosti uvedl více důvodů, proč daná písemnost nemohla být doručena. Daný rozsudek

Městského soudu byl nakonec zrušen a vrácen k dalšímu projednání, nicméně důvodem nebylo nesprávné posouzení institutu prominutí zmeškání úkonu a možnosti právnických osob využít jej. Nejvyšší správní soud totiž správně poukázal na fakt, že stěžovatel sice takto argumentuje, ale ze spisu jasně vyplývá, že danou žádost fakticky nepodal. I proto si cením tohoto judikátu Nejvyššího správního soudu, jelikož poměrně podrobně se vyjádřil k tomuto problému a to bez toho, že by to v daném případě mělo stěžejní význam.⁴⁴

6.2. Fikce doručení v případě znemožnění převzetí

Již výše v této kapitole bylo zmíněno, že správní řád upravuje dva typy překážek v doručování. Druhým případem je situace uvedená v § 24 odst. 3 a 4. V předchozím textu jsem se věnovala případům, kdy adresát není zastižen a právním důsledkem nevyzvednutí uložené zásilky v dané lhůtě je doručení právní fikcí. V rámci tohoto druhého typu překážky ale mluvíme o situacích, kdy adresát sice zastižen byl, ale převzetí písemnosti znemožňuje. Na straně adresáta může být jak fyzická osoba, tak právnická, respektive fyzická osoba oprávněna za ni písemnost převzít. Zákonodárce v tomto ustanovení hovoří o dvou možnostech, jak adresát znemožňuje předání zásilky. Buď ji odmítne převzít, nebo neposkytne potřebnou součinnost. Příkladem neposkytnutí součinnosti může být zejména odmítnutí předložení průkazu totožnosti dle § 19 odst. 7 správního řádu.⁴⁵ Doručovatel v případech, kdy adresát záměrně nespolupracuje, předá poučení o právních důsledcích. Hlavním právním důsledkem takového chování adresáta je právě fikce doručení dané písemnosti. Ta se dle § 24 odst. 4 považuje za doručenu právě v den, kdy adresát znemožní předání této zásilky. Podmínkou tedy je, že doručovatel musí vždy adresáta o tomto poučit, jinak by fiktivní doručení nebylo řádné. Zákonodárce ovšem uvádí jeden případ, kdy doručovatel nemusí poskytnout toto poučení o právních důsledcích. Děje se tomu tak v situacích, kdy již bylo adresátovi předáno oznámení s poučením v rámci § 23 odst. 5 správního řádu, tedy při nezastižení adresáta a následném uložení písemnosti. Příkladem takového postupu může být zejména situace, kdy doručovatel již vhodil do domovní schránky na jiné vhodné místo oznámení o uložení a poučení, ale při odchodu z budovy potkal oprávněnou osobu

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 5 As 26/2009

⁴⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 192. ISBN 80-7273-134-3

k převzetí zásilky. Té se tedy snažil doručit, ale nedostalo se mu ze strany adresáta spolupráce. V těchto případech tedy není nutné, aby doručovatel poskytl další poučení o právních důsledcích.⁴⁶ Zákonodárce správně počítal s neochotou ze strany adresáta, když v ustanovení § 24 odst. 4 upravil případy, kdy adresát odmítá převzít samotné poučení o právních důsledcích. I v tomto případě nastává fikce doručení dnem neúspěšného doručování.

⁴⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 193. ISBN 80-7273-134-3

7. Doručování veřejnou vyhláškou

Správní řád ve svém § 25 pojednává o dalším typu doručování a o podmínkách jeho využití. Doručení veřejnou vyhláškou se vykonává pomocí úřední desky, o které se blíže zmíním v následující kapitole. Správní orgán může mít několik důvodu pro využití tohoto způsobu doručování. Jedním z nich může být, že doručující orgán nezná adresu, na kterou by mohl doručit nebo přímé doručení adresátovi se jeví jako ekonomicky náročné. Nastávají občas i situace, kdy je potřeba, aby se s danou písemností seznámil co možná nejširší okruh veřejnosti.⁴⁷ Ustanovení § 25 odst. 1 stanovuje případy, kdy je možné využít tohoto typu doručení. Správní orgán takto doručuje osobám neznámého pobytu či sídla, osobám, kterým se prokazatelně nedaří doručit a v neposlední řadě i osobám, které nejsou známy. V tomto posledním případě se jedná o osoby, o kterých správní orgán ví, že existují, ale není známa jejich totožnost. Příkladem je zejména vlastník neznáme věci.⁴⁸ Jak již bylo zmíněno v mé práci výše, prvotně se nabízí osobám neznámého pobytu a osobám, kterým se zjevně nedaří doručit, ustanovit opatrovníka, který by byl pak oprávněn za adresáta písemnosti přebírat. Podíváme-li se do § 32 správního řádu, který upravuje zastupování na základě zákona o opatrovnictví, nalezneme v odstavci 2 taxativní výčet případů, kdy je nutné opatrovníka ustanovit. Pro tuto problematiku je ale důležitější následující odstavec 3, kde je určeno, že není-li adresát účastníkem správního řízení, kterému má být uložena povinnost nebo odňato právo, opatrovník se neustanovuje. V takových situacích se právě využije vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, na což odkazuje správní řád i v části věnující se právě opatrovnictví. Zákonodárce upravuje v ustanovení § 25 odst. 1 ještě jeden případ, kdy správní orgán může využít doručování tímto způsobem. Je tomu tak tehdy, stanovují-li to zákon. Je třeba si všimnout, že zde není uveden zvláštní zákon. Stanovit tento typ doručení tedy může jak přímo správní řád, tak i jakýkoliv zvláštní zákon. Správní řád s doručováním veřejnou vyhláškou počítá například v ustanovení § 144, konkrétně odstavce 2 a 5. Jedná se o řízení, kde se setkáme s velkým počtem účastníků.⁴⁹ Tímto se

⁴⁷ ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 135. ISBN 80-7201-600-8

⁴⁸ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 96. ISBN 978-80-7400-157-4

⁴⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 196. ISBN 80-7273-134-3

vracíme zpět k důvodu, který vede správní orgán k využití tohoto způsobu doručení, a to vysoké ekonomické a organizační náklady pro doručování každému účastníku zvlášť.

Zákonodárce v následujícím odstavci § 25 správního řádu upravuje postup a způsob, jak se doručování veřejnou vyhláškou v praxi provádí. Daná písemnost, případě oznámení o možnosti si tuto písemnost převzít, se vyvěsí na úřední desce toho správního orgánu, který ji vyhotovil a doručuje ji. Zde bych ráda zmínila, že starý správní řád, zákon č. 71/1967 Sb., neurčoval ve svém § 26, že je třeba vyvěsit přímo písemnost. V praxi tak docházelo k situacím, kdy správní orgán vyvěsil pouze oznámení o jejím uložení či výzvu převzetí. Na to reagoval Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 14. května 2002 s číslem jednacím 20 Cdo 720/2001.⁵⁰ I když tento judikát vycházel ze staré právní úpravy doručování veřejnou vyhláškou, ráda bych se o něm v krátkosti zmínila. Dle mého názoru i díky judikatuře Nejvyššího soudu došlo v otázkách tohoto způsobu doručování k výraznému rozšíření zákonné úpravy. Zákon č. 71/1967 Sb. se této problematice věnoval pouze ve dvou krátkých odstavcích. Naproti tomu nový správní řád doručování veřejnou vyhláškou rozpracovává podrobněji. Dané usnesení vydané Nejvyšším soudem je zajímavé i z hlediska toho, že se zde řeší konflikt řádného doručení správní písemnosti a povinnosti správního orgánu nezveřejňovat některé údaje podle zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. V daném případě okresní soud nařídil výkon platebních výměrů, která měla Všeobecná zdravotní pojišťovna vůči povinnému. Ten s tímto usnesením nesouhlasil a podal odvolání. Argumentoval, že mu nebylo řádně doručeno. Dle vedeného spisu se Všeobecné zdravotní pojišťovně nedařilo platební výměry doručit povinnému na adresu trvalého pobytu, a tak vyvěsila na úřední desce veřejnou vyhlášku. Ta obsahovala oznámení o tom, kde je písemnost uložena a kdy si ji adresát může vyzvednout. Krajský soud dané usnesení nižší instance změnil tak, že návrh na nařízení exekuce zamítl s tím, že platební výměry nejsou vykonatelné, protože nebyly řádně doručeny. Všeobecná zdravotní pojišťovna podala dovolání k Nejvyššímu soudu s tím, že zákon č. 71/1967 Sb. ve svém § 26 výslovně nestanovuje, že vyvěšená vyhláška musí být stejnopisem. Dalším argumentem oprávněné byla právě její povinnost mlčenlivosti podle zvláštního zákona. Nejvyšší soud dovolání zamítl jako nedůvodné, jelikož dle jeho názoru byla interpretace krajského soudu správná. Text § 26 zákona o správním řízení neposkytuje

⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. května 2002, sp. zn. 20 Cdo 720/2001

oporu pro rozšiřující výklad, kterým by si správní orgán mohl dovodit, že vyvěsit stačí pouze výzvu k převzetí či oznámení o uložení. Nejvyšší soud tedy judikoval, že je nutné vyvěsit samotnou písemnost nebo její kopii. Dle mého názoru mohl být tento judikát jakýmsi výchozím bodem při vytváření nového správního řádu účinného od roku 2006, kde je v textu § 25 odst. 2 jasně stanoveno, že je třeba na úřední desce vyvěsit vždy buď danou písemnost, nebo pouhé oznámení o možnosti písemnost převzít. Problém nastane, když si uvědomíme, že zákonodárce neupravil kritéria pro výběr buď samotné písemnosti, nebo jen oznámení. Nejvyšší soud se nezapomněl vypořádat ani s argumentem oprávněné ohledně konfliktu povinnosti mlčenlivosti proti řádnému doručení. Jasně stanovil, že pokud nějaký speciální zákon ke správnímu řádu, v tomto případě o pojistném na všeobecném zdravotním pojištění, nedovoluje zveřejnění některých informací na úřední desce, není možné doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky použít. Jak jsem zmínila výše, neexistují určující podmínky pro to, kdy využít vyvěšení písemnosti a kdy jen oznámení. Můžeme si jen dovodit, že záměr zákonodárce byl využít oznámení právě v těchto případech, kdy bude obsahovat osobní údaje.⁵¹ I když platný správní řád má určité mezery v této úpravě, nedá se mu odepřít jisté překonání výše uvedeného názoru Nejvyššího soudu, že písemnosti s údaji vyžadující mlčenlivost nelze nikdy doručovat veřejnou vyhláškou na úřední desce.

V ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu se setkáme s další podmínkou, kterou je pro řádné doručení veřejnou vyhláškou nutné splnit. Daná písemnost, popřípadě oznámení o možnosti si ji převzít, je potřeba vyvěsit i způsobem umožňující dálkový přístup. Bez takového vyvěšení by písemnost nebyla řádně doručena, což vyplývá i z poslední věty tohoto ustanovení. Písemnost je doručena po uplynutí patnáctidenní lhůty. Zákon určuje, že během běhu této lhůty musí správní orgán písemnost vyvěsit právě i způsobem umožňující dálková přístup, tedy prostřednictvím internetu. Při čistě gramatickém výkladu této věty se na první pohled může zdát, že pro splnění podmínky zveřejnění písemnosti na internetu postačí, když tak správní orgán učiní kdykoliv během patnáctidenní lhůty. Zákonodárce totiž neupravuje otázku, kdy a na jak dlouho je nutné písemnost vyvěsit tímto způsobem. Správním orgánům lze jen doporučit, aby doba, po kterou je písemnost vyvěšená na internetu, byla stejná s dobou, po kterou je vyvěšena na faktické úřední desce. Zveřejnění písemnosti či oznámení způsobem

⁵¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 198. ISBN 80-7273-134-3

umožňující dálkový přístup je totiž důsledkem aplikace § 4 odst. 4 správního řádu. Ten stanovuje správním orgánům povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.⁵² Důležité je si uvědomit, že daná patnáctidenní lhůta počíná běžet den následující po jejím vyvěšení. V textu ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu nalezneme povinnost správního orgánu vyznačit den vyvěšení na písemnosti.

První dva odstavce paragrafu věnující se doručování veřejnou vyhláškou upravují tento institut z obecného pohledu. V následujících třech odstavcích se seznámíme s postupem správních orgánů v určitých specifických situacích. Text § 25 odst. 3 upravuje ty případy, kdy se v rámci řízení musí doručovat v několika správních obvodech. Je poněkud matoucí, že správní řád výslovně neupravuje typy takových řízení, ale z povahy věci může vyplynout, že se bude jednat o řízení dle § 144 správního řádu, tedy o řízení s velkým počtem účastníků.⁵³ Doručující správní orgán v těchto situacích musí danou písemnost nejpozději v den, kdy ji sám vyvěsil, zaslat také příslušným obecním úřadům. Ty pak mají povinnost vyvěsit ji i na své úřední desce, a to nejméně na dobu 15 dnů. Dnem vyvěšení ovšem i v těchto případech je ten den, který je určen na písemnosti. Tedy jedná se o den, kdy doručující správní orgán, který písemnost i vyhotovil, ji vyvěsí na své úřední desce. Účinky doručení jsou spojeny tedy jen s uveřejněním u tohoto správního orgánu a nezáleží pro určení dne doručení, kdy písemnost vyvěsil obecní úřad v jiném správním obvodu. Jak určuje text ustanovení § 25 odst. 3, předcházející obecný odstavec se použije obdobně. Znamená to tedy, že i v rámci doručování veřejnou vyhláškou ve více správních obvodech je potřeba písemnost vyvěsit způsobem umožňující dálkový přístup, a to jak na internetové úřední desce doručujícího správního orgánu, tak i obecní úřad musí písemnost na internetu zveřejnit. Další specifickou situaci upravil zákonodárce ve správním řádu v § 25 odst. 4. Jedná se o případy, kdy účastníkem správního řízení je příslušníkem národnostní menšiny a tomu je doručováno pomocí veřejné vyhlášky. Takový adresát má právo, aby písemnost a tedy i veřejná vyhláška byla v jazyce příslušné národnostní menšiny. Jedinou podmínku, kterou správní řád stanovuje, je skutečnost, že ve správním obvodu doručujícího správního orgánu musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny nebo jiný orgán pro vyřizování jejich záležitostí. Kdy ale u správních orgánů tento orgán

⁵² JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 99. ISBN 978-80-7400-157-4

⁵³ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 200. ISBN 80-7273-134-3

zřízení je nám správní orgán neurčuje. Abychom to zjistili, musíme nahlédnout do zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích. Ten v § 117 odst. 3 stanovuje, že obec tento výbor zřizuje tehdy, když v jejím územním obvodu žije dle nejaktuálnějšího sčítání lidu alespoň 10% občanů hlásících se k jiné národnosti než je česká. Obdobně je tak tomu i u krajů a hlavního města Prahy, kdy ale pro zřízení výboru postačuje pouze 5%.⁵⁴

Poslední odstavce § 25 správního řádu upravuje ty případy, kdy na straně doručujícího orgánu je fyzická osoba vykonávající působnost v oblasti veřejné správy. Pokud tato osoba potřebuje z důvodů uvedených v prvním odstavci doručovat písemnost prostřednictvím veřejné vyhlášky, nemusí mít zřízenou svoji úřední desku. Danou písemnost vyvěsí na úřední desce obecního úřadu v místě výkonu své působnosti. O této výjimce pro fyzické osoby působící ve veřejné správě se zmiňuje i následující § 26 odst. 2. Ten říká, že tyto osoby nemají na rozdíl od všech správních orgánů povinnost zřizovat tuto desku. Jakousi výjimkou z této výjimky jsou ty fyzické osoby, které sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, ale tento výkon je předmětem jejich podnikání. Na ně se povinnost zřídit si úřední desku, která bude nepřetržitě dostupná, vztahuje.

⁵⁴ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 100. ISBN 978-80-7400-157-4

8. Úřední deska

Pro to, aby správní orgán mohl využít doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky, musí mít zřízenou úřední desku. Správní řád tuto problematiku upravuje v posledním paragrafu, který se věnuje doručování ve veřejné správě. V odstavci 1 § 26 zákonodárce stanovuje, že každý správní orgán má povinnost zřídit úřední desku a ta musí být veřejnosti nepřetržitě přístupná. Logicky to tedy znamená, že správní orgán nemůže umístit úřední desku v budově, která se například na noc uzamyká. Každý musí mít možnost seznámit se s obsahem úřední desky 24 hodin denně, a proto se v praxi setkáváme s tím, že správní úřad desku umístí mimo budovu, někdy dokonce není ani v její bezprostřední blízkosti. Další podmínkou, kterou správní orgán musí splnit, je zveřejnění obsahu úřední desky i způsobem umožňující dálkový přístup. O zveřejňování veřejných vyhlášek tímto způsobem bylo pojednáno v předchozí kapitole. Lze se jen domnívat, že důvodem pro stanovení této podmínky jak v ustanovení upravující doručování veřejnou vyhláškou, tak zároveň i v ustanovení věnující se přímo úřední desce, byla hlavně snaha o přehlednost této problematiky. Správní řád nabízí v textu § 26 odst. 1 jakési usnadnění pro orgány územně samosprávních celků. Není nijak výjimečné, že jeden takový celek má několik správních orgánů. Vedle krajského či obecního úřadu to může být například komise pro projednání přestupků zřízená dle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích.⁵⁵ V těchto situacích postačuje pouze jedna úřední deska pro celý územně samosprávní celek. Toto platí i pro statutární města, které se dále člení na městské části nebo městské obvody. Zde existuje pouze jedna úřední deska pro všechny orgány jednotlivých městských částí nebo obvodů. Je důležité si uvědomit, že na úředních deskách nejsou zveřejňovány jen písemnosti, které dle svého obsahu jsou veřejnými vyhláškami a jsou vyvěšením doručovány dle § 25 správního úřadu. Řada jiných zákonů upravuje, jaké dokumenty musí být publikovány na úřední desce určitého správního orgánu. Jedním z mnoha příkladů je § 16 odst. 3 a 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Ten stanovuje, že se na úředních deskách dotčených územně samosprávných celků povinně publikují i písemnosti, které informují o zákazu koupání se v povrchových vodách k tomu určených, které vydává krajská hygienická

⁵⁵ JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 102. ISBN 978-80-7400-157-4

stanice.⁵⁶

V následujících ustanoveních § 26 se správní řád zabývá způsobem, jakým má správní orgán postupovat v případě, kdy není schopen zajistit vyvěšení písemností na úřední desce umožňující dálkový přístup, což je veřejnoprávní povinností daného správního orgánu. Zákonodárce nestanovuje přesné pokyny, jak má toto zajistit, ale v § 26 odst. 3 a 4 poskytuje jakousi radu, co dělat tehdy, když není v moci správního orgánu tuto povinnost splnit. Řešením je uzavření veřejnoprávní smlouvy. Tu může uzavřít osoba dle § 160 odst. 1 správního řádu. Text zákona určuje, že mimo jiné jsou to osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy a zároveň jsou k tomu zákonem zmocněny. Tyto osoby mohou uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu s podle § 160 s obcí s rozšířenou působností. Podmínkou je, aby daný správní orgán měl sídlo ve správním obvodu této obce. Při uzavírání této smlouvy je nutné dodržovat pravidla uvedená ve správním řádu v části páté, která se věnuje právě uzavírání veřejnoprávních smluv. Při aplikaci těchto ustanovení je nutné si uvědomit, že správní orgán nemusí mít souhlas nadřízeného správního orgánu, která je § 160 odst. 5 vyžadován vždy při výkonu státní správy. To, že se správní orgán snaží zajistit vyvěšení písemností na úřední desce i způsobem umožňující dálkový přístup není totiž ve své podstatě výkonem státní správy. Hlavním důvodem je, že se na této desce zveřejňují nejen písemnosti spadající do výkonu přenesené působnosti, ale zejména i do samostatné působnosti těchto územně samosprávních celků.⁵⁷ Správní řád jde ovšem více do hloubky, když upravuje i další postup nabízející se správním orgánům tehdy, když nebyla uzavřena ani veřejnoprávní smlouva. Zákonodárce se v § 26 odst. 4 věnuje dvou případům. Jedním z nich je situace, kdy správním orgánem je obecní úřad. Zde je nutné postupovat podle § 65 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích. Ten určuje, že krajský úřad rozhodne o výkonu této povinnosti pověřeným obecním úřadem, v jehož správním obvodu má neúspěšný správní orgán sídlo. Druhým případem jsou situace, kdy správní orgán, který neplní danou povinnost, není obecním úřadem. Tehdy nadřízený správní orgán rozhodne, že ji vykoná on sám. Může také využít možnosti, že pověří tímto výkonem jiný věcně příslušný správní orgán ve svém právním obvodu. Za každé situace musí být dané rozhodnutí nadřízené orgánu vyvěšeno na úřední desce toho správního

⁵⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 208. ISBN 80-7273-134-3

⁵⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, s. 213. ISBN 80-7273-134-3

orgánu, který nebyl schopen umožnit vyvěšení písemnosti způsobem umožňující
dálkový přístup.

9. Datové schránky

Jak již bylo uvedeno dříve, pro postupy při doručování ve veřejné správě bylo velice důležité přijetí zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi, který nabyl účinnosti 1. července 2009. Stěžejní změnou, kterou tento zákon zavedl, bylo zřízení datových schránek. Ty mají být přednostně využívány při doručování správních písemností. Co si vůbec pod pojmem datová schránka představit se dozvíme přímo v uvedeném zákoně, konkrétně v § 2. Zákonodárce ji zde definuje jako elektronické úložiště, které je určeno k doručování orgány veřejné moci. Prostřednictvím schránky mohou fyzické a právnické osoby provádět vůči správním orgánům jednotlivé úkony v rámci vedených správních řízení. Jak plyne z úvodních ustanovení dílu o doručování ve správním řádu, na straně orgánů veřejné moci stojí povinnost využívat datových schránek při komunikaci s adresáty, pokud má druhá strana datovou schránku zřízenou. Toto popisuje i samotný zákon o elektronických úkonech ve svém § 17, kdy podmínkou je, že elektronické doručení umožňuje povaha dokumentu a zároveň má adresát datovou schránku zřízenou. Toto jsou zákonem stanovené podmínky pro situace, kdy může správní orgán do datové schránky doručovat. V souvislosti s tímto bych ráda uvedla rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010 s číslem jednacím 3 Ads 146/ 2010-71. V tomto případě se stěžovatelka snažila napadnout doručení ze strany soudu do datové schránky. Její hlavní argumentací bylo, že ji zákon neukládá mít připojení k internetu. V rámci toho odkazovala na čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který zakazuje nutit kohokoliv činit to, co zákon neukládá. Stěžovatelka takto opodstatňovala opožděné podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ji správně zamítl a v odůvodnění uvedl, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem a že doručení je platné. Technické potíže, které stěžovatelka uvádí, nemohou jít k tíži orgánu veřejné moci, který má zákonnou povinnost takto doručovat.⁵⁸

Prostřednictvím datové schránky je možno zprávy odesílat, přijímat, zjišťovat stavy daných zpráv či ověřovat, zda ji vůbec adresát má aktivní.⁵⁹ Snahy o to, aby komunikace mezi orgány veřejné moci měla kromě listinné i podobu elektronickou, se v našem právním řádu poprvé objevily se zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010, sp. zn. 3 Ads 146/ 2010-71

⁵⁹ VYCHOPĚŇ, Martin. Datové schránky: základní informace a rady. Bulletin advokacie. 2009, č. 6

podpisu. Na místě je určitě otázka, z jakého důvodu nebyla tato elektronizace dotažena do zdárného konce dříve, než se tomu tak v roce 2009 skutečně stalo. Problémem byla jakási roztržitost různých právních odvětví. Celková nejednotnost úpravy institutu doručování se táhla například správním řádem, občanským soudním řádem, soudním řádem správním.⁶⁰ Zavedení datových schránek bylo dle mého názoru prvním krokem v postupném sjednocování problematiky doručování, které je více než žádoucí. Pro úplnost bych ještě uvedla, že zákon známý spíše pod názvem „souhrnná novela“ sice nabyl účinnosti k 1. červenci 2009, ale úplné spuštění tohoto systému nastalo až od listopadu toho samého roku. Z nejrůznějších stran se totiž objevovaly různé nepřesnosti, které měly nejspíše za cíl právě oddálení účinnosti tohoto zákona. Mnoho lidí vůbec netušilo, oč se jedná, a poplašné zprávy šířily osoby, které o dané problematice mnoho informací neměly. Na druhou stranu ani Ministerstvo vnitra, které dle zákona je určeno jako zřizovatel a správce datových schránek, nepodnikalo vždy uvážlivé kroky k jejich včasnému a efektivnímu zavedení a bylo tedy právem terčem kritiky. Je pravdou, že daná právní úprava ani samostatná realizace tohoto unikátního způsobu doručování nemá ve světě obdoby a Česká republika je jakýmsi průkopníkem.⁶¹ I přesto si myslím, že kolem zavedení datových schránek panoval celkem velký chaos, kterému se mohlo aspoň částečně předejít.

9.1. Subjekty komunikace prostřednictvím datových schránek

Jelikož jsme si již definovali, co si pod pojmem „datová schránka“ představít, je na řadě určit subjekty této elektronické komunikace. Původní úprava předpokládala povinnou komunikaci prostřednictvím datových schránek mezi orgány veřejné moci navzájem a v případech doručování správními orgány fyzickým či právními osobám. V této podobě zákona se tedy nepočítalo s tím, že by datové schránky využívaly soukromé osoby mezi sebou. Toto bylo zavedeno až novelou zákona č. 300/2008 Sb., účinnou od 1. ledna 2010.

I když se tato práce věnuje doručování ve veřejné správě, ráda bych poukázala na určité rozdíly mezi komunikací soukromých osob a komunikací orgánů veřejné

⁶⁰ SMEJKAL, Vladimír. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. *Bulletin advokacie*. 2009, č. 6

⁶¹ SMEJKAL, Vladimír. Datové schránky po roce. *Právní rádce*. 2010, č. 7

správy prostřednictvím datových schránek, které jsou poměrně velké a v rámci doručování zásadní. Hlavní odlišností je dle mého názoru úprava týkající se způsobu určení okamžiku doručení. Zákon č. 300/2008 Sb. ve svém § 17 odst. 3 a 4 určuje, že písemnost je doručena okamžikem, kdy se adresát do schránky přihlásí. Neučiní-li tak, dokument bude doručen po uplynutí desetidenní lhůty. Jedná se tedy o typickou fikci doručení, jak je upravena i ve správním řádu. Je potřeba si ale uvědomit, že toto ustanovení platí jen pro doručování, kdy na straně doručujícího orgánu je orgán veřejné moci. Zákon totiž dále v § 18a odst. 2 říká, že ustanovení týkající se fikce doručení se nepoužijí v případech komunikace mezi soukromými osobami. Nabízí se tedy otázka, kdy v těchto situacích dojde k doručení. Zákonodárce totiž v daném paragrafu učinil poněkud nešťastný dovětek, že písemnost bude doručena, až její převzetí příjemce potvrdí. Jelikož se jedná o soukromoprávní sféru, je nutné mít na paměti § 45 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, kde se říká, že projev vůle navrhovatele vůči příjemci má účinky od okamžiku, kdy se dostane do sféry jeho dispozice. Z uvedeného vyplývá, že není nutné, aby se příjemce s danou písemností seznámil, a tedy není potřeba ani potvrzení doručení.⁶²

Tento zásadní rozdíl mezi pojetím okamžiku doručení je důležité mít na paměti. Důležitá otázka totiž nastává v okamžiku, kdy na straně doručujícího orgánu sice je orgán veřejné moci, ale daná písemnost nesouvisí s výkonem veřejné správy. Zákon totiž ve svém § 18a hovoří pouze o fyzických a právnických osobách. Zákon neřeší situace, kdy správní orgán sice doručuje, ale dokument nespadá do výkonu veřejné správy. Příkladem může být situace, kdy obec jedná jako vlastník nemovitosti o nájemním vztahu.⁶³ Osobně vnímám jako velký problém, že se této problematice zákonodárce podrobněji nevěnoval. Díky tomuto nedostatku praxe přinesla dva protichůdné názory, jak nahlížet na tuto neúplnou úpravu. Jeden zastává názor, že nezáleží na obsahu doručující písemnosti, hlavním ukazatelem je ten fakt, že na straně doručujícího orgánu stojí orgán veřejné moci. Druhá interpretace, a dle mého názoru správná, je aplikace právní úpravy týkající se doručování prostřednictvím datových schránek mezi soukromými osobami. Určení režimu pro doručování není možné nijak podceňovat, a to zejména v otázce zadávání veřejných zakázek. Jedná se o jakousi

⁶² KORBEL, František. K doručování hmotněprávních úkonů fikcí do datové schránky. *ASPI: Původní nebo upravené texty pro ASPI*. roč. 2009

⁶³ HŘEBÍKOVÁ, Iva. Datové schránky: Návod k použití. Veřejná správa. roč. 2009, č. 14

zvláštní formu uzavírání závazkových vztahů a dle Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jde o úkony soukromoprávní povahy, i když samotný zákon o zadávání veřejných zakázek je veřejnoprávním předpisem. Naproti tomu odbor veřejného investování Ministerstva pro místní rozvoj se přiklání ve svých metodických pokynech k opačnému názoru a možnost doručit písemnosti uchazeči i fikcí připouští.⁶⁴ Osobně se přikláním spíše k interpretaci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jelikož nevidím důvod, proč by správní orgány měly mít pozici nadřazeného orgánu i v případech, kde je na místě rovnost stran a tudíž je dle § 18a zákona o elektronických úkonech vyloučeno doručení fikcí.

9.2. Proces doručování prostřednictvím datových schránek ve veřejné správě

Jsou-li stanoveny objektivní podmínky pro doručení písemností pomocí veřejné datové sítě, má správní orgán zákonnou povinnost takto učinit. Je tomu tak i v situacích, kdy orgán reaguje na podání, které bylo učiněno v listinné podobě. Co se týče formátu datové zprávy, podrobnosti určují prováděcí předpisy, v tomto případě zejména vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek. Ta například určuje maximální možnou velikost, která je omezena na 10 MB. Datová zpráva se skládá z obálky a obsahu zprávy, přičemž obsahem může být jedna i více příloh.

Jak je uvedeno výše, v případě správních písemností se můžeme dle § 17 odst. 3 zákona o elektrických úkonech setkat s fiktivním doručením. Nabízí se zde ale otázka, zda se počítání této lhůty bude řídit § 40 správního řádu. Tímto problémem se zabýval i poradní sbor ministra vnitra, který se řídil dosavadní praxí a judikaturou. Dospěl k názoru, že pravidlo uvedené v § 40 odst. 1 písm. c nebude uplatněno, tedy že datová zpráva bude doručena po uplynutí desetidenní lhůty bez ohledu na to, zda poslední den připadá na pracovní den, sobotu či neděli. Argumentoval hlavně tím, že správní řád předpokládá faktické převzetí písemnosti. Toto ale v případě elektronického doručování odpadá a do datové schránky se adresát může přihlásit kdykoliv.⁶⁵

V doručování správních písemností existuje několik možností, po jak dlouhou dobu bude datová zpráva ze schránky smazána. Obecně se tomu tak stává po 90 dnech

⁶⁴ MERKUNOVÁ, Olga a Petr KILIES. Datové schránky a soukromoprávní úkony orgánů veřejné moci. Právní rozhledy. roč. 2010, č. 16

⁶⁵ HŘEBÍKOVÁ, Iva. Datové schránky: Návod k použití. Veřejná správa. roč. 2009, č. 14

od doručení. Vzhledem k tomu, že lze ve veřejné správě doručit i fikci, tato devadesátidenní lhůta počíná běžet v jednotlivých případech odlišně. Pokud se adresát přihlásí do schránky do deseti dnů od dodání zprávy, dokument je smazán po 90 dnech, které se počítají právě od přihlášení oprávněné osoby, respektive doručení dokumentu. Jinak je tomu ale právě při fiktivním doručení. Zde záleží na tom, zda se vůbec adresát do datové schránky přihlásí. Pokud tomu tak nebude, zpráva vždy zůstává uložena v informačním systému, a to do doby, než k přihlášení dojde. Poté počíná běžet opět devadesátidenní lhůta, po jejímž uplynutí je zpráva smazána.

9.3. Konverze dokumentu

Jelikož zákon č. 300/2008 Sb. má ve svém názvu mimo elektronických úkonů i pojem autorizovaná konverze, v krátkosti bych se ráda věnovala tomu, co si pod tímto představit a co to v praxi znamená. Zákon ve svém § 22 určuje dvojí způsob konverze písemnosti. Jednak se jedná o převedení dokumentu z listinné podoby do datové zprávy. Druhým případem je opačný způsob, tedy převedení datové zprávy do listinného dokumentu. Abychom mohli hovořit o autorizované konverzi, je v obou situacích potřeba ověřit shodnost obou dokumentů a ke konvertované písemnosti připojit ověřovací doložku, která tuto shodu přiznává. Původní dokument se nazývá vstup a písemnost, která převedením vznikne, označujeme jako výstup. §22 odst. 2 obsahuje velmi důležitou zásadu spočívající v tom, že dokument, který provedením konverze vznikl, má stejné právní účinky jako ověřená kopie vstupu. Díky této zásadě mají orgány veřejné moci povinnost přijímat konverze jako dokumenty v listinné podobě, stanovuje-li to jiný právní předpis.

Konverze se většinou provádí na žádost, kdy příslušným orgánem k převedení dokumentu jsou kontaktní místa veřejné správy (známe jako Czech POINTy), notáři, exekutoři a advokáti. Konverze se ale provádí i z úřední povinnosti, a to zejména pro vnitřní potřeby správního orgánu. Orgány veřejné moci si tedy mohou samy převádět dokumenty pro výkon své působnosti. Pro úplnost bych ráda uvedl modelový příklad typické konverze datové zprávy do listinné podoby. Adresát obdrží prostřednictvím veřejné datové sítě písemnost od správního orgánu. Každá datová zpráva obsahuje jakýsi kód, který je nutné předat subjektu oprávněnému dokument konvertovat. Písemnost, která je obsahem datové zprávy, může obsahovat časové razítko, elektronický podpis či elektronický certifikát. Všechny tyto pojmy definuje zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu. Elektronický podpis je jakési ověření identity

podepsané osoby a zaručuje nepopiratelnost datové zprávy. Elektronický certifikát je jakési potvrzení od třetí osoby, že někdo je držitelem e-podpisu a vyskytuje se v případě zaručeného elektronického podpisu. Pro doručování je zřejmě nejdůležitější tzv. časové razítko, které prokazuje čas vytvoření dokumentu.⁶⁶ Při provádění konverze musí oprávněný subjekt vždy nejprve ověřit platnost elektronického podpisu apod., pokud daná písemnost toto obsahuje. Konvertovat totiž lze i dokumenty, které nebyly v datové zprávě podepsány tímto elektronickým způsobem. Zajímavé je, že původní text zákona o elektronických úkonech toto obligatorně vyžadoval. Jak je pro náš legislativní proces obvyklé, tento zákon byl několikrát novelizován ještě před jeho účinností. Novela č. 190/2009 Sb. právě změnila mimo jiné tyto požadavky na fakultativní. Pro institut konverze dokumentů byla tato novela stěžejní i z toho důvodu, že oproti původnímu textu dovolovala konverzi již konvertovaných dokumentů.⁶⁷ Po provedení konverze a osvědčení shody obou dokumentů je nutné opatřit výstup elektronickým podpisem, kterým se prokazuje osoba, jež převedení písemnosti provedla. Důležité je mít na vědomí, že konverzí se ale nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu.

⁶⁶ ŠTĚDRŮ, Bohumír a Josef PROKEŠ. Datové schránky, elektronický podpis a autorizovaná konverze dokumentů. Bulletin advokacie. roč. 2011, č. 10

⁶⁷ SMEJKAL, Vladimír. Další informace k datovým schránkám a konverzi dokumentů. Bulletin advokacie. roč. 2009, č. 7

10. Komparace správního řádu s jinými správními předpisy veřejné správy

Správní řád představuje obecný předpis, který upravuje správní řízení jako celek a v rámci této zákonné úpravy se seznámíme i s institutem doručování. Proces doručování správních písemností je zde popsán v obecné rovině tak, aby tato ustanovení mohla být použita na všechny případy ve veřejné správě. Následující kapitoly se budou věnovat srovnání této úpravy nejprve s předchozím správním a poté i s jednotlivými speciálními předpisy.

10.1. Rozdíly mezi platným správním řádem a předchozí zákonnou úpravou

Platný správní řád, jak ho dnes známe, nabyl účinnosti 1. ledna 2006. Před touto úpravou byl využíván zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Na svou dobu vzniku to byl celkem pokrokový předpis, s postupem času ale byla potřeba ho z větší části novelizovat. Tento správní řád existoval a byl aplikován téměř čtyřicet let, aniž by byl postupem času zásadně novelizován. Jelikož po roce 1989 se změnilo uspořádání celé veřejné správy, bylo nutno na tuto skutečnost reagovat i v právní úpravě správního řízení. Zároveň bylo potřeba připravit normu tak, aby mohla následně reagovat i na další změny související s implementací evropského práva. Ze všech těchto důvodů se přistoupilo spíše k vytvoření nové právní úpravy než k velké novele stávajícího správního řádu. Institut doručování a jeho úprava se také nevyhnula těmto velkým změnám. V této kapitole bych se proto ráda věnovala zásadním rozdílům, které se po této novele vyskytly. V průběhu celé práce na některé z nich bylo sice odkazováno, pro úplnost se zde představím jako celek a zaměřím se na změny, které jsou dle mého názoru ty nejvíce stěžejní.

Starý správní řád se jeví, co do úpravy doručování vcelku strohým, jelikož této problematice se věnoval v pouhých třech paragrafech. Tento původní předpis se vůbec nezabýval způsoby doručování. První ustanovení upravuje jednu z forem doručování, a to do vlastních rukou. Dle předchozí normy jsme se nemohly setkat s dalšími dvěma formami doručování, a to s doručením vyžadující potvrzení a bez něj. Co se týká doručování do vlastních rukou, § 24 starého správního řádu poměrně široce určoval písemnosti, které se takto doručují, a to jako „důležité písemnosti“. V tomto ustanovení

se počítalo s doručováním na adresu, kde se adresát zdržuje. Neexistoval tedy institut adresy trvalého pobytu. Poměrně zajímavé je, že starý správní řád vůbec neobsahoval ustanovení o doručování fyzickým osobám, nejspíše se předpokládalo, že bude stačit stručná úprava v § 24. Naproti tomu doručování právnickým osobám se věnuje § 25, který je ovšem pojmenován jako doručování ve zvláštních případech. Evokuje to tedy, že doručování fyzickým osobám lze přirovnat k obecnému způsobu doručování. Poslední paragraf zabývající se doručováním, upravoval doručování veřejnou vyhláškou. Zde došlo dle mého názoru spíše k rozšíření této úpravy, než k nějaké radikální změně. Jak jsem již uvedla výše v kapitole věnující se tomuto institutu, bohatá judikatura a praxe ukázaly samy, jakým směrem je potřeba tato ustanovení rozšířit. Nelze si tedy nepovšimnout, že zákon č. 71/1967 Sb. vůbec neobsahoval možnost fiktivního doručení a zejména v tomto ohledu vidím velký pokrok v nové stávající úpravě.

10.2. Jednotlivé zvláštní úpravy doručování ve veřejné správě

Správní řád a úprava doručování obsažená v něm, je obecným předpisem. Existuje několik zvláštních zákonů, které mají odlišnou úpravu tohoto institutu. Některé z nich více méně odkazují přímo na správní řád, jiné si tuto problematiku upravují samy dle svého. Příkladem druhé možnosti je úprava doručování v zákoně č. 280/2009 Sb., daňový řád. Zde je doručování upraveno v § 39 až 51, což může být poněkud zarážející, když si uvědomíme, že samotný správní řád tomuto věnuje osm paragrafů. I daňový řád reagoval na novelu účinnou od července roku 2009 a ve své úpravě způsobů doručování prvotně určuje elektronické doručení spolu s doručením při ústním jednání. Zákonodárce zřejmě tímto poukazoval na fakt, že v daňovém řízení probíhá v rámci nejrůznějších postupů ústní jednání. Příkladem může být doručení podání daňovým subjektem do podatelny.⁶⁸ V případě nemožnosti doručit jedním z těchto primárních způsobů, využije se provozovatel poštovní služby, pověřená úřední osoba či jiný orgán. Daňový řád upravuje doručení do vlastních rukou a stanovuje případy, kdy se takto doručuje. Je tomu tak v situacích, kdy to určí zákon nebo samotný správce daně a dále pokud je den doručení rozhodný pro stanovení počátku běhu nějaké lhůty. Tato úprava

⁶⁸ KOBÍK, Jaroslav a Alena KOHOUTKOVÁ. Daňový řád s komentářem. 1. vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2010, s. 161. ISBN 978-80-7263-616-7

je poněkud obecnější než ve správním řádu, a proto si dokážu představit, že i v rámci daňového řízení bude využita úprava ve správním řádu. Poměrně zajímavé mi přijde rozdělení této hlavy třetí zákona č. 280/2009 Sb. na jednotlivé díly, které se zabývají elektronickým doručováním a doručováním prostřednictvím zásilek. Zásilka je významným a nejčastěji využívaným způsobem doručování. Oceňuji, že v rámci tohoto dílu nalezneme stejnou strukturu úpravy jako ve správním řádu. Vyskytují se zde paragrafy věnující se obecně doručování tímto způsobem, doručování fyzickým i právnickým osobám, ustanovení o uložení zásilky. V paragrafu nazvaném účinky doručení nalezneme úpravu fikce doručení v daňovém řízení. Stejně jako je tomu dle správního řádu, k takovému doručení dojde po uplynutí desetidenní úložní lhůty. Toto ustanovení má za úkol ulehčit pozici správce daně. Aby ale mohlo nastat využití této fikce, musí být splněny všechny zákonné požadavky.⁶⁹ Jak vyplývá z dosavadních informací, daňový řád obsahuje velmi podrobnou úpravu doručování. Nalezneme zde i paragraf věnující se neúčinnosti doručení. Adresát má právo podat žádost do 15 dnů, kdy se seznámil s danou písemností, přičemž objektivní lhůta pro tento úkon je 6 měsíců. Adresát ovšem nemá na vyslovení neúčinnosti právní nárok a i zde bude záležet pouze na vůli a posouzení daného případu správcem daně.⁷⁰ Jako zvláštní způsob doručení označuje zákonodárce doručení veřejnou vyhláškou. Tato úprava se neliší v ničem zásadním od úpravy ve správním řádu. V této části se seznámíme se specifickou záležitostí správy daní, které vyžaduje i odlišné doručování. Jedná se o institut doručování hromadného podpisného seznamu, který se uplatňuje zejména u daní z nemovitého majetku. Správce daně musí tento seznam zpřístupnit k nahlédnutí nejméně na dobu 30 dnů, přičemž místo a dobu, kdy je možné nahlédnout, správce daně zveřejní prostřednictvím veřejné vyhlášky. Ta musí být vyvěšena také nejméně na dobu 30 dnů. Za den doručení se považuje právě třicátý den po jeho zpřístupnění. Poněkud zajímavý je text § 51 daňového řádu. Ten se podrobně věnuje podobě doručení, když přesně vyjmenovává informace, které je třeba vždy uvést.

Jak vyplývá z výše uvedeného, zdaleka ne všechny zvláštní zákony upravují doručování tak široce a podrobně, jako tomu je v daňovém řádu. Zákonná úprava doručování v přestupkovém řízení vychází téměř celá ze správního řádu. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích upravuje doručování jen v § 80, kde sděluje, že rozhodnutí

⁶⁹ LICHNOVSKÝ, Ondřej a kolektiv. Daňový řád: Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 89. ISBN 978-80-7400-331-8

⁷⁰ JAREŠOVÁ, Jana. Daňový řád: část II. Doručování. Daňový expert. 2010, č. 2.

o přestupku není možné doručit veřejnou vyhláškou. Z povahy věci se tato úprava jeví jako žádoucí, jelikož rozhodnutí obsahuje vznik, změnu či zánik adresátových práv a povinností. Správní řád upravuje ve svém § 19 možnost doručení písemnosti pomocí obecní policie nebo Policie České republiky. Pro využití této cesty je nutný zákonný důvod a příkladem může být usnesení o předvedení, v situaci, kdy toto předvedení provádí orgán Policie ČR. Postup by byl takový, že správní orgán by tuto písemnost vyhotovil a spolu s žádostí o zajištění tohoto úkonu doručil policejnímu orgánu. Ten by poté písemnost adresátovi doručil a následně ho jako účastníka přestupkového řízení předvedl.⁷¹

⁷¹ FIALA, Zdeněk. Doručování v přestupkovém řízení. Veřejná správa. 2007, č. 24

Závěr

Tato diplomová práce se věnuje doručování ve veřejné správě. Tento institut je v rámci správního řízení velmi významným, a proto se jím zákonná úprava poměrně podrobně zabývá. Důvodem je jednak naplnění zásady procesní ekonomie ze strany správního orgánu, tak zároveň i ochrana právních jistot na straně adresátů.

Pro zpracování práce byl stěžejním pramenem zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. I přes skutečnost, že tento právní předpis procesu doručování věnuje značný prostor, praxe i nadále poukazuje na jisté nedostatky. Tato práce vytváří komplexní zhodnocení nejen z hlediska zákonné úpravy, ale poměrně často odkazuje i na judikaturu soudů.

Práce je členěna do deseti kapitol a ty pak do jednotlivých podkapitol. První část se zabývá jednotlivými instituty doručování, jako je doručování do vlastních rukou, fikce doručení, uložení písemnosti apod. Zároveň pojednává o jednotlivých způsobech doručování a o oprávněných osobách, které jsou v jednotlivých případech zmocněny písemnost převzít. Osnova pro tuto část vychází z úpravy v platném správním řádu. Druhá část poukazuje na celkem nový institut datových schránek, které jsou od roku 2009 využívány jako primární způsob doručování, v případech, kdy adresát má datovou schránku zřízenou. V poslední části práce přináší komparaci zákonné úpravy doručování ve správním řádu s jinými právními předpisy. Jedná se zejména o doručování v rámci daňového řízení, které představuje speciální řízení vůči obecnému řízení, které je upraveno ve správním řádu.

Při zpracování diplomové práce jsem se dopracovala k závěru, že i když je úprava v právních předpisech oproti minulému správnímu řádu podrobná, praxe a zejména judikatura soudů poukazuje i nadále na určité problémy. Dle mého názoru není žádoucí, aby byla tato problematika zahrnuta v několika zákonech, jako je občanský soudní řád, správní řád, trestní řád apod. Myslím, že je na místě určité sjednocení zákonné úpravy, které by odstranilo rozdíly mezi zpracováním doručování v jednotlivých zákonech tak, jak je známe dnes. Pevně věřím, že elektronizace doručování je k tomuto prvním avšak zásadním krokem. Východiskem by mohla být i elektronizace dalších agend a je možné, že jednoho dne bude probíhat doručování pouze elektronicky ze strany veřejné správy. Jednotlivé kroky k naplnění tohoto postupu při doručování vnímám i v aktuálním zavedení elektronického platebního rozkazu, který je

doručován takzvanou hybridní poštou, kdy soudy doručí elektronicky provozovateli poštovní služby a teprve tam se budou platební rozkazy tisknout a doručovat adresátům, kteří nemají zřízení datovou schránku.

Resumé

The topic of my thesis is Delivery in public administration. This institute is very important during administrative procedures and it is therefore addressed in detail in current legal regulations. There are two reasons for that – first, the procedural economy principle on the part of authorities and second, the protection of legal certainty on the part of addressees.

The main source of information for this thesis was Act No. 500/2004, Code of Administrative procedure. Even though this Act deals with delivery in public administration in detail, in practise, there still remain imperfections. This work comes with complex evaluation of the regulations with many references to practise of the courts.

The first part addresses individual institutes of delivery, such as personal delivery, fictional delivery, depositing of documents, etc. It also deals with individual ways of delivery and various authorized persons, who are empowered to accept the delivery. The second part is about the relatively new institute of data boxes, implemented in 2009. Since then, data boxes have been used as a primary delivery method for users who own them. The last part of my work compares the current legal regulations of delivery with other legal regulations – delivery in the tax procedure, in particular.

Seznam použité literatury

Publikace

- ČERNÝ, Pavel, Vítězslav DOHNAL, František KORBEL a Martin PROKOP. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006, ISBN 80-7201-600-8
- JEMELKA, Luboš, Klára PONĎĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-157-4
- KADEČKA, Stanislav a kolektiv. *Správní řád: Meritum*. Praha: ASPI Publishing, 2001, ISBN 80-7357-226-5
- KOBÍK, Jaroslav a Alena KOHOUTKOVÁ. *Daňový řád s komentářem*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství ANAG, 2010, ISBN 978-80-7263-616-7
- LICHNOVSKÝ, Ondřej a kolektiv. *Daňový řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-331-8
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006, ISBN 80-7273-134-3
- VOPÁLKA, Vladimír, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miroslav ŠOLÍN. *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-731-6

Odborné články

- FIALA, Zdeněk. Doručování v přestupkovém řízení. *Veřejná správa*. 2007, č. 24
- HŘEBÍKOVÁ, Iva. Datové schránky: Návod k použití. *Veřejná správa*. roč. 2009, č. 14
- JAREŠOVÁ, Jana. Daňový řád: část II. Doručování. *Daňový expert*. 2010, č. 2
- KOLMAN, Petr. Doručování písemností do vlastních rukou právnickým osobám ve správním řízení. *Právní rádce*. 2008, č. 7
- KORBEL, František. K doručování hmotněprávních úkonů fikcí do datové schránky. *ASPI: Původní nebo upravené texty pro ASPI*. roč. 2009
- MERKUNOVÁ, Olga a Petr KILIES. Datové schránky a soukromoprávní úkony orgánů veřejné moci. *Právní rozhledy*. roč. 2010, č. 16
- SMEJKAL, Vladimír. Další informace k datovým schránkám a konverzi dokumentů. *Bulletin advokacie*. roč. 2009, č. 7
- SMEJKAL, Vladimír. Datové schránky po roce. *Právní rádce*. 2010, č. 7

- SMEJKAL, Vladimír. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Bulletin advokacie. 2009, č. 6
- ŠTĚDRONĚ, Bohumír a Josef PROKEŠ. Datové schránky, elektronický podpis a autorizovaná konverze dokumentů. Bulletin advokacie. roč. 2011, č. 10
- VAŠKO, L. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Zastupování účastníků. *Soudní rozhledy*. 2011, č. 9
- VYCHOPENĚ, Martin. Datové schránky: základní informace a rady. Bulletin advokacie. 2009, č. 6

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 24. února 2000 s číslem jednacím IV. ÚS 591/99
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. května 2002, sp. zn. 20 Cdo 720/2001
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2003, sp. zn. 1 As 4/2003-48
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2006, sp. zn. 2 As 52/2005-77
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 5 As 26/2009
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2010, sp. zn. II. ÚS 1308/10
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2010, sp. zn. 5 Afs 12/2010-80
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010, sp. zn. 3 Ads 146/ 2010-71
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. 1 As 90/2010-95
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010, sp. zn. 5 Afs 55/2010-92
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. července 2011, sp. zn. 20 Cdo 4660/2009
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011, sp. zn. 6 Ads 96/2011-64
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2011 sp. zn. 8 As 16/2011-83

Elektronické zdroje

- Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodika doručování*. [online]. c2010. [citováno 31. ledna 2012]. dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-dorucovani.aspx>

Právní předpisy

- novela 7/2009 Sb.
- zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 71/1967, o správním řízení
- zákon č. 85/1992 Sb., o advokacii
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích
- zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel
- novela č. 190/2009 Sb.
- vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek
- zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky
- novela č. 227/2009 Sb.
- zákon č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky
- zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění