

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 29. listopadu 2013
Sp. zn.: 4807/2012/VOP/MK

Vaše č.j.: MV-56084-2/LG-2013

Vážený pane ministře,

v souladu s § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem zahájil šetření z vlastní iniciativy ve věci doručování, resp. respektování ustanovení § 23 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V dubnu letošního roku jsem vydal zprávu o šetření, v níž jsem navrhl dva možné postupy správních orgánů, respektující platnou právní úpravu.

Na základě následných reakcí oslovených úřadů (tj. Ministerstva vnitra, Magistrátu hlavního města Prahy a všech krajských úřadů) svolal můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček představitele jednotlivých úřadů k diskusi nad touto problematikou. Jednání u kulatého stolu se uskutečnilo v Kanceláři veřejného ochránce práv dne 29. října 2013, a to i za účasti zástupců Vaší instituce.

V návaznosti na své šetření a proběhlé jednání **vydávám v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv následující závěrečné stanovisko**. Stanovisko budiž rovněž vodítkem i pro ty správní orgány, s nimiž jsem z kapacitních důvodů v této věci dosud nekomunikoval¹.

Motivem pro vydání závěrečného stanoviska je především snaha o ujednocení poněkud roztržitěné praxe správních orgánů při realizaci ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu ve znění provedeném zákonem č. 7/2009 Sb. Citované ustanovení zní aktuálně takto:

Adresát se vyzve vložением oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.

U správních orgánů jsem se setkal s různou mírou ztotožnění s novou právní úpravou doručování písemností, a zejména s rozdíly při jejím dodržování. Odlišnosti se vyskytovaly v celé šíři spektra od vědomého nerespektování, až po precizní plnění zákonné povinnosti.

K tématu se v minulosti též vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011-77. Dospěl k závěru, že vložení nevyzvednuté uložené písemnosti do schránky je podmínkou pro nastoupení fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu.

¹ Stanovisko uveřejním na webu ochránce (www.ochrance.cz). Správní orgány, s nimiž jsem v této věci dosud nekomunikoval, na něj při vhodné příležitosti upozorním.

Tento právní názor sedmého senátu Nejvyššího správního soudu je ale odbornou veřejností kritizován² a dle písemných vyjádření, která jsem v rámci šetření obdržel, s ním nesouhlasí ani Ministerstvo vnitra coby gestor správního řádu.

Za tohoto stavu věcí považuji za vhodné, abych postup správních orgánů v rámci České republiky a v mezích svých možností zhodnotil a nabídl obecně přijatelné řešení. To se nabízí ve dvou podobách.

První z nich je postup, kdy úřad realizaci všech povinností dle § 23 odst. 4 správního řádu, tedy i vložení doručované písemnosti do schránky (po uplynutí úložní doby a za podmínky, že to není nemožné a úřad to nevyloučil), vnímá jako podmínku fikce doručení. V případě, kdy z libovolného důvodu dojde k porušení tohoto ustanovení, nemůže dojít k nastoupení fikce doručení. Jde tedy o postup v duchu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Na tomto místě považuji za vhodné zmínit, že soud se zabýval situací, kdy úřad vložení zásilky do schránky nevyloučil, leč tato byla uložena na poště déle než 10 dnů a ani poté nedošlo k postupu stanovenému správním řádem. Soud proto dovodil³, že fikce doručení může nastat pouze u řádně uložené zásilky, přičemž jedním ze znaků uložené zásilky je i její vložení do schránky nebo na jiné vhodné místo, je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán.

Druhou cestou je přijetí závěru, že porušení § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu nemá vliv na fikci doručení. Ta je vázána na uplynutí úložní doby, po kterou si adresát mohl zásilku vyzvednout, resp. na další podmínky předcházející uplynutí této doby (viz § 23 správního řádu), nikoli však na to, co se se zásilkou děje poté, co fikce nastala. I podle této druhé varianty však nepochybně platí, že správní orgány jsou povinny dodržet povinnost uloženou ve větě druhé § 23 odst. 4 správního řádu, jakkoli její porušení nebude mít vliv na posouzení toho, zda nastala fikce doručení. Vložení nevyzvednuté uložené zásilky do schránky nebo na jiné vhodné místo je tedy primární volbou. Postup praktikovaný některými úřady, které nedbají na řádnou realizaci ustanovení § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu, je tak podle této druhé varianty nesprávný, jdoucí proti dikci zákona, avšak bez negativního dopadu na fikci doručení.

Z písemných reakcí oslovených úřadů i z jednání u kulatého stolu vyplynulo, že postup označený jako první není v praxi realizován žádnou institucí (právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v citovaném rozsudku je všeobecně odmítán). **V zájmu zajištění jednotného postupu při doručování v rámci České republiky** tedy všem (i dosud neosloveným) správním orgánům **doporučuji postup označený jako druhý – tj. vkládání nevyzvednutých uložených písemností do schránek jakožto primární volbu, od níž se lze odklonit jen výjimečně. Případné pochybení v této oblasti nemá vliv na účinnost fikce doručení.**

² např. <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html>

nebo Vedral, J., Správní řád komentář, II. vydání, Polygon Praha 2012. str. 288

³ *Pro fikci doručení písemností správní řád v ust. § 24 odst. 1 stanoví podmínku, že písemnost byla k vyzvednutí připravena a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Zároveň se musí jednat o písemnost uloženou, tedy písemnost v režimu uložení podle ust. § 23 správního řádu. V případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky, nastává fikce jejího doručení. Pokud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenu. Opačný závěr by vedl k situaci, kdy by se podmínka vhození písemnosti do domovní schránky stala de facto fakultativní, neboť písemnost by byla doručena bez ohledu na její splnění.*

Pokud bychom totiž připustili, že nedodržení povinnosti stanovené v § 23 odst. 4 větě druhé správního řádu má vliv na účinnost fikce doručení, došlo by ve své podstatě k naplnění možná až zbytečně velké přísnosti vůči úřadu (viz níže) v situaci, kdy práva adresáta písemnosti nebyla zásadně dotčena. Toto pochybení by ale měl nadřízený správní orgán podrobit kritice a měl by metodicky vést podřízený správní orgán k řádnému postupu.

Argumentaci kritiků výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu si dovolím doplnit o následující úvahu.

Co se reálně děje v situacích, o nichž nyní hovoříme?

Není-li adresát písemnosti zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20 správního řádu, písemnost se uloží (viz § 23 odst. 1 správního řádu). Toto platí obdobně pro doručování právníckým osobám. O uložení písemnosti se její adresát informuje vložím oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo a adresát se vyzve, aby si písemnost ve lhůtě vyzvedl (viz § 23 odst. 4 věta první) a současně se písemně poučí o právních důsledcích některých jednání (viz § 23 odst. 5). Nedojde-li k vyzvednutí písemnosti ve lhůtě, považuje se písemnost za doručenu posledním dnem lhůty (viz § 24 odst. 1), a je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil (viz § 23 odst. 4 věta druhá).

Adresát písemnosti tedy po uplynutí úložní doby nalezne v ideálním případě v poštovní schránce nebo na jiném vhodném místě jak oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, tak i poučení o právních důsledcích, a samotnou doručovanou písemnost. V případě, kdy nedojde k realizaci § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu, nalezne adresát ve schránce nebo na jiném vhodném místě jen oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a poučení, z něž ale musí být zřejmé, kdo písemnost odesílal, včetně adresy (viz § 23 odst. 5 věta druhá).

Rozdíl mezi oběma případy je tedy zřejmý a co se týče možností adresáta, pak nevložení zásluky do schránky nebo na jiné vhodné místo bez náležitých důvodů je pro něj nepochybně méně komfortní, avšak nemá zásadně negativní dopad. Aby se adresát mohl seznámit s obsahem doručované (a v té době již formálně doručené) písemnosti, musí vynaložit určité úsilí, kontaktovat úřad, a buď jej požádat o opětovné zaslání písemnosti, nebo si ji vyzvednout osobně, nebo zvolit jiný vhodný postup. Toto nepohodlí adresáta podle mého názoru není natolik zásadní, aby bylo důvodem pro odpadnutí účinků fikce doručení. V novelizaci ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu shledávám především zakotvení vstřícnosti úřadu vůči adresátovi, neboli formulační vyjádření principů dobré správy.

V této souvislosti bych ještě poukázal na obdobnou úpravu doručování obsaženou v občanském soudním řádu (§ 49 odst. 4)⁴, k němuž komentář⁵ uvádí:

⁴ *Nevyzvedne-li si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenu, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Doručující orgán po marném uplynutí této lhůty vhodí písemnost do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže soud i bez návrhu vyloučí vhození písemnosti do schránky. Není-li takové schránky, písemnost se vrátí odesílajícímu soudu a vyvěsí se o tom sdělení na úřední desce soudu.*

⁵ Drápal, L., Bureš, J. a kol., *Občanský soudní řád I, II Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 330

Nevyzvedne-li si adresát nebo oprávněný příjemce uloženou písemnost do 10 dnů ode dne, v němž byla připravena k vyzvednutí, nastává posledním dnem lhůty (úložní doby) náhradní doručení písemnosti. Písemnost, která byla uložena v provozovně provozovatele poštovních služeb nebo u okresního soudu, v jehož obvodu je místo doručení, bude poté doručujícím orgánem vhozena do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže by soud takový postup – jak se uvádí v § 49 odst. 4 „i bez návrhu“ – vyloučil. Vhozením písemnosti do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky se nic nemění na tom, že k jejímu náhradnímu doručení došlo již marným uplynutím posledního dne úložní doby; tímto postupem se sleduje, aby se adresát mohl alespoň dodatečně seznámit s obsahem doručené listiny.

Rovněž považuji za vhodné zmínit, že správní řád upravuje možnost adresáta zvrátit či zmírnit účinky doručení. Jedná se o instituty upravené v § 24 odst. 2 - žádost o určení neplatnosti doručení a § 41 - žádost o navrácení v předešlý stav.

V průběhu šetření se mi dostalo i argumentace proti vkládání písemností do poštovních schránek a na jiná vhodná místa. Je namítáno, že může dojít k ohrožení osobních údajů, protože takovouto zásilku může otevřít kdokoli – nejen adresát. Je tedy dán důvod pro to, aby úřad takový postup vyloučil. Tento názor ale musím odmítnout. Stanoví-li zákonodárce, že nevyzvednutá písemnost má být vložena do schránky či na jiné vhodné místo, pak tak nepochybně činí při vědomí toho, že poštovní schránky jsou zpravidla sdíleny více osobami v rámci domácnosti i toho, že takovéto schránky nejsou nedobytnými trezory. Zákonodárce si jistě byl vědom skutečnosti, že obsah dopisu je primárně chráněn listovním tajemstvím, a tedy dojde-li k jeho porušení, vystavuje se pachatel možnému postihu dle trestního zákoníku. Obava z ohrožení či zneužití osobních údajů obsažených v doručované písemnosti tedy, dle mého názoru, nemůže být bez dalšího důvodem pro vyloučení vložení písemnosti do schránky či na jiné vhodné místo. Na druhou stranu ale nepopírám, že určitá míra obezřetnosti bude plně namístě např. v řízeních týkajících se nezletilých (svěření do péče apod.) či v řízeních, v nichž zájmy osob žijících na téže adrese jsou protichůdné a současně informace obsažené v doručované písemnosti nemohou být těmto osobám zpřístupněny jinak (např. nahlédnutím do správního spisu nebo na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů).

Uzavírám tedy, že za optimální ve vztahu k § 23 odst. 4 správního řádu považuji dodržování následujících tezí:

- [1] Vkládání nevyzvednutých uložených písemností do schránek nebo na jiná vhodná místa je standardem, od něž se lze odchýlit jen výjimečně;**
- [2] považuje-li správní orgán za vhodné odchýlení od bodu 1, smí tak učinit jen tehdy, považuje-li takový postup za nemožný nebo jej sám vyloučil;**
- [3] zdůvodnění postupu dle bodu 2 správní orgán zaznamená do spisu;**
- [4] porušení bodů 1 až 3 není samo o sobě důvodem odpadnutí účinků fikce doručení, avšak nadřízený správní orgán toto pochybení při doručování vytkne a metodicky povede podřízený správní orgán k řádnému postupu.**

Uvědomuji si, že můj názor na podmínky fikce doručení není v souladu s vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu. Pokud se ve své praxi setkám s případem, kdy správní orgán postupoval v souladu se zmíněným rozsudkem, nebudu jeho praxi podrobovat kritice, nicméně jak tento úřad, tak stěžovatele, kteří se na mě obrátí, budu o názorovém sporu informovat. Jedině další rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu či případná novelizace správního řádu mohou dát jasnou odpověď, který z názorových směrů přetrvá.

V souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv tímto své šetření uzavírám. Ponechávám zcela na Vašem uvážení, zda se k závěrečnému stanovisku vyjádříte, či nikoliv.

S pozdravem

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážený pan
Ing. Martin Pecina, MBA
ministr
Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112