

Veřejný ochránce práv

JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 24. dubna 2013
Sp. zn.: 4807/2012/VOP/MK

Vážený pane ministře,

v průběhu roku 2012 jsem se na základě poznatků ze své činnosti rozhodl zahájit šetření z vlastní iniciativy dle § 9 písm. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve věci doručování, resp. respektování ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. V rámci tohoto šetření jsem oslovil Ministerstvo vnitra a krajské úřady s žádostí o stanovisko, zda ministerstvo vnitra:

- a) vnímá vložení do schránky ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu jako podmínku fikce doručení;
- b) metodicky vede krajské úřady/podřízené správní orgány v tom smyslu, aby docházelo k naplnění díkce § 23 odst. 4 správního řádu;
- c) má povědomost o realizaci postupu dle § 23 odst. 4 správního řádu správními orgány I. a II. stupně;
- d) má povědomost o nedokonalé součinnosti provozovatelů poštovních služeb při realizaci zmíněného ustanovení – tedy při vkládání zásilek do schránek, namísto jejich vracení zpět odesilateli.

Jak již bylo uvedeno, jedná se mi především o realizaci ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu, ve znění provedeném zákonem č. 7/2009 Sb., kdy v současné době účinný text zákona je tento: *„Adresát se vyzve vložím 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.“*

Zkušenosti s rozdílnou praxí správních orgánů z mojí dosavadní činnosti se mi po získání podkladů od oslovených krajských úřadů potvrdily, a mohu konstatovat, že v rámci České republiky je předmětné ustanovení správního řádu vykládáno a realizováno značně nejednotně. Tato rozdílnost jde navíc nejen napříč jednotlivými kraji, ale v některých případech i v jejich rámci, kdy různé odbory téhož krajského úřadu postupují diametrálně odlišně. Tento stav považuji za poněkud neutěšený a hodný mojí pozornosti. Rád bych tedy touto cestou nastínil svůj pohled na danou problematiku a budu rád, bude-li jeho obsah předmětem diskuse, která povede k pokud možno jednotné praxi v rámci České republiky. Samozřejmě si uvědomuji, že správní řízení nevedou jen krajské úřady (Magistrát hl. m. Prahy) a jim „podřízené“ správní orgány, ale tuto snahu lze vnímat jako první krok, na něž v závislosti na jeho úspěšnosti mohou navázat další.

K předmětné problematice tedy vydávám tuto zprávu o šetření ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Problematika doručování je správním řádem řešena poměrně podrobně a jejím smyslem je především to, aby akty veřejné moci byly jejím adresátům pokud možno doručeny takovým způsobem, který umožňuje seznámení s jejich obsahem. Teprve v případě, kdy doručení písemnosti není reálně možné (z různých důvodů), připouští zákon doručení náhradním způsobem, tzv. fikcí doručení, což je institut, který brání paralýze správního řízení, pokud by „běžné“ doručení nebylo možné.

Nyní řešené ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu je po mém soudu co do svého obsahu poměrně jasné. Je ale otázkou, jak hodnotit postup úřadu, který postupuje v rozporu s poslední větou tohoto ustanovení – tedy ačkoli to bylo možné a správní orgán to nevyloučil, písemnost po uplynutí úložní doby 10 dnů nebyla vložena do domovní schránky, nebo na jiné vhodné místo. Řešení nabízí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011-77, kdy soud dospěl k závěru, že vložení do schránky je podmínkou pro nastoupení fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Jak již bylo uvedeno dříve, je tento názor přijímán spíše s výhradami a z odpovědí oslovených institucí vyplývá, že je sdílen pouze jedním krajským úřadem a jedním odborem v rámci jiného krajského úřadu. Ostatní instituce včetně Ministerstva vnitra porušení § 23 odst. 4 věty poslední správního řádu jako podmínku fikce doručení nevnímají, a to především z toho důvodu, že k aktu vložení do schránky, či na jiné vhodné místo, dochází až poté, co fikce doručení nastala.

Výhrady vůči výše zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu sdílím, a to mj. i proto, že § 24 odst. 1 správního řádu hovoří o písemnosti uložené, přičemž za doručenou se písemnost považuje tehdy, nebyla-li ve lhůtě vyzvednuta. Jaký byl osud písemnosti po uplynutí úložní doby, již tedy s ohledem na § 24 správního řádu není podstatné. Tato argumentace ale má slabinu spočívající v tom, že tak jako nyní nahlížíme na problematiku vkládání nevyzvednutých zásilek do poštovních schránek, či na jiná vhodná místa, mohlo by být v krajním případě nahlíženo i na vkládání oznámení o neúspěšném doručení a poučení o právních důsledcích dle § 23 odst. 5 správního řádu, což již jsou vady zakládající nemožnost aplikace náhradního doručení, byť zákon sám o tom výslovně nehovoří. Chápu snahu soudu o spojení porušení zákona ze strany orgánu veřejné moci s nějakým následkem. Podmínění fikce doručení dodržáním všech povinností uložených správnímu orgánu spojených s doručováním se v této souvislosti samo nabízí.

Domnívám se však, že takováto „sankce“ je vůči správnímu orgánu příliš přísná. Jak jsem již uvedl výše, smysl doručování (jakožto institutu) vnímám ve zpřístupnění aktu veřejné moci jeho adresátovi. Co se ale reálně děje v situacích, o nichž nyní hovoříme?

Není-li adresát písemnosti zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží (viz § 23 odst. 1). 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 (viz § 23 odst. 5). Nedojde-li k vyzvednutí písemnosti ve lhůtě, považuje se písemnost za doručenou 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 druhá varianta je nepochybně méně komfortní, avšak nemá pro adresáta zásadně negativní dopad. Aby se adresát mohl seznámit s obsahem doručované (a v té době ji formálně doručené) písemnosti, musí vynaložit určité úsilí a kontaktovat úřad, a buď požádat o opětovné zaslání písemnosti, či si tuto vyzvednout osobně, nebo zvolit jiný vhodný postup. Toto nepohodlí ale dle mého soudu není natolik zásadní, aby mělo za následek 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.

Bez ohledu na právní názor vyslovený ve shora zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu, považuji za žádoucí, aby při doručování byla šetřena práva adresátů. K tomu mohou vést dvě cesty. První z nich je postup, kdy úřad realizaci povinností dle § 23 odst. 4 správního řádu vnímá jako podmínku fikce doručení, a tedy v případě, kdy z libovolného důvodu dojde k porušení tohoto ustanovení, nemůže dojít k nastoupení fikce doručení. Druhou cestou pak je úzkostlivé dbání na dodržení litery zákona ze strany správního orgánu, který nedá pokyn k vložení doručované písemnosti do poštovní schránky, nebo na jiné vhodné místo, jen tedy, není-li to možné, nebo v případě že to sám vyloučil, přičemž je nutné, aby důvody vyloučení této možnosti byly přezkoumatelné – tedy aby tak bylo učiněno minimálně formou záznamu ve spisu. Postup praktikovaný některými úřady, kdy realizace ustanovení § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu není chápána jako podmínka fikce doručení, a současně úřad postupuje v rozporu s tímto ustanovením, považuji za nepřijatelný.

Moje stanovisko tedy lze shrnout takto: Otázka, zda vkládání písemností do schránky, nebo na jiné vhodné místo, je nebo není podmínkou nastoupení fikce doručení, je nepodstatná, avšak pouze tehdy, postupuje-li správní orgán striktně ve smyslu § 23 správního řádu, a to včetně odstavce 4 věty druhé.

Ty úřady, které postupují v duchu prvního možného postupu (tedy v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu), nehodlám v žádném případě přesvědčovat k tomu, aby svou praxi opustily a konaly v rozporu s právním názorem vysloveným vysokou soudní autoritou – byť prozatím jen v podobě rozsudku jednoho senátu. Apeluji však na ostatní úřady, aby ve své praxi zvolily postup popsany jako druhý. Tento postup je ostatně již nyní realizován ve většině krajů.

Samozřejmě se nabízí otázka, jak posuzovat postup úřadu označený výše jako nepřipustný, a zda bude mít vliv na zákonnost rozhodnutí, resp. zda zakládá důvody pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení či přezkumném řízení. Jakkoli by se chtělo říci, že takovýto vadný postup by měl být důvodem pro zrušení rozhodnutí, měl by být závěr opačný. Zrušením rozhodnutí by totiž ve své podstatě došlo k naplnění oné možná až zbytečně velké přísnosti vůči úřadu 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. Případný postup v duchu výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu pochopitelně nepovažuji za vadný – ostatně jedná se o jednu z možných cest k ochraně práv adresátů veřejné správy uvedenou výše.

V rámci tohoto šetření se mi mj. dostalo i argumentace proti vkládání písemností do poštovních schránek a na jiná vhodná místa stojící na tom, že tím může dojít k ohrožení osobních údajů, protože takovouto zásilku může otevřít kdokoli – nejen adresát, a tedy je 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 stanoví 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 soudu nemůže být bez dalšího důvodem pro vyloučení vložení písemnosti do schránky, či na jiné vhodné místo.

Jak jsem již uvedl v úvodní části tohoto dopisu, uvítám Vaše stanovisko k nastíněnému řešení otázky doručování ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto dopisu. Poté, co obdržím i reakce ostatních oslovených institucí, vydám ve věci závěrečné stanovisko.

S pozdravem

v z. JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážený pan
Jan Kubice
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