

ÚVOD

Doručování je zásadním institutem, bez něhož by žádné právní řízení nemohlo proběhnout vůbec nebo přinejmenším nikoli efektivně. Doručování představuje základní nástroj komunikace subjektů s orgány veřejné moci¹ (dále jen „OVM“) a v rámci efektivnosti těchto nástrojů se nachází hned za bezprostředním kontaktem, tedy přímým jednáním OVM se subjekty.

Správné, včasné, průkazné a nezpochybnitelné doručení má zajistit hladký průběh správního řízení² a v nejvyšší možné míře toto řízení urychlit. Zároveň však musí respektovat procesní práva účastníků řízení a vyvarovat se zásahu do základních práv a svobod.

Musí mít určité parametry, a těmi jsou za prvé identifikace subjektu, kterému je doručováno, a jeho adresy pro doručování a za druhé průkaznost a nezpochybnitelnost doručení. Dále pak patřičný okamžik doručení (ve lhůtě, nikoli před nebo po ní) a řádný způsob doručení.³ Pokud kterýkoliv z parametrů není naplněn, lze ve všech případech napadat řádný průběh, případně účinek samotného doručení nebo právního jednání, se kterým doručení souvisí.

Vady řádného průběhu doručení mohou v konečném důsledku představovat i zásah do ústavně zaručených práv a svobod, a to zejména v případech, kdy vada doručení představovala podstatnou vadu řízení, která vedla až k vydání nezákonného rozhodnutí ve věci. V této souvislosti i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) opakovaně judikoval, že nenaplnění atributů správního doručení je nutno považovat za podstatnou vadu řízení vedoucí k nezákonnému rozhodnutí.⁴

Mezi jednotlivými druhy řízení existují určitá specifika v pojetí doručování, avšak v poslední době je vidět snaha o sjednocení úpravy tohoto institutu napříč všemi právními odvětvími, a usnadnit a zpřehlednit tak komunikaci účastníků řízení s OVM. Požadavek na zmíněné sjednocení nevzešel pouze od českého zákonodávce, nýbrž vychází i z cílů Evropské unie (dále jen „Evropská unie“ nebo „EU“), a to především za účelem odstranění překážek při komunikaci mezi členskými státy a zajištění bezpečnosti této komunikace. Na unijní úrovni tak dochází k významným

¹ Shodně platí při komunikaci s veřejnoprávními podepisujícími dle zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, a s veřejnoprávními původci dle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

² Správního procesu.

³ Ing. Zdeněk Burda uvádí, že nejčastější komplikace při doručování jsou spojeny s otázkami, zda bylo doručeno správnému subjektu, na správnou adresu, správným způsobem a včas. Viz BURDA, Zdeněk. Judikatura k doručování. *Daně a právo v praxi 2011/6*, 2011, roč. 2011, č. 6. [online]. [cit. 2017-07-26]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=38753&rez=0&q=Judikatura%20k%20doru%C4%8Dov%C3%A1n%C3%AD>.

⁴ Rozhodnutí NSS ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 7 AfS 11/2012. Dostupné online z: www.nssoud.cz.

posunům zejména v oblasti elektronického doručování a komunikace obecně, proto se i v této publikaci zaměřuji zejména na elektronickou formu doručování.

Jedním z nejčastějších řízení, se kterým se občané setkávají, je řízení správní. Z toho důvodu jsem se zaměřila právě na doručování ve správním řízení, nicméně v rámci srovnání uvedu i některá jiná řízení.⁵ Koneckonců správním řízením je například i stavební řízení, řízení v oblasti sociálního a zdravotního pojištění a mnoho dalších.⁶

Výše uvedené mě vedlo k rozhodnutí věnovat celou publikaci problematice doručování ve správním řízení, a to se zaměřením na elektronické formy komunikace. V této publikaci vycházím především z dostupné literatury, veřejných informačních zdrojů a z vlastních zkušeností, neboť s doručováním jsem se setkala během svých studentských stáží v České republice i v zahraničí a této problematice se dále aktivně věnuji i po ukončení studií.

Publikace má dvě základní části, v první se věnuji teoretickým východiskům a obecným pojmům, ve druhé pak konkrétním formám a způsobům doručování, které doznaly v posledních deseti letech řadu zásadních a revolučních změn, souvisejících s digitalizací a přechodem k novému médiu pro záznam a uchování informací.

Vzhledem k těmto zásadním dopadům se v této publikaci zaměřuji na problematiku doručování v širším kontextu, včetně srovnání úpravy tohoto institutu a s ním souvisejících zásad napříč právními odvětvími. Dále se zabývám i unijní právní úpravou, která má určující vliv pro elektronickou formu doručování, a zahraniční právní úpravou, která má určité prvky obdobné české právní úpravě.

Trendy v oblasti doručování jednoznačně směřují k elektronickým prostředkům, kterým proto věnuji patřičnou pozornost. V České republice to jsou obzvláště datové schránky, jejichž zavádění a používání stále vyvolává nové otázky, které v této publikaci také zmiňuji. Na úrovni Evropské unie se pak jedná především o úpravu elektronických podpisů.

Pro rozvíjející se oblast elektronické komunikace je typické, že se již neomezuje pouze na jednu právní oblast, neboť postupující digitalizace ovlivňuje fungování celého veřejného prostoru. Z toho důvodu je nutné zohlednit při rozboru institutu doručování ve správním řízení, kromě již zmíněné úpravy v ostatních řízeních, i ústavní rozměr, včetně otázek, které přinášejí ryze technické aspekty, a konečně i závěry soudů v otázkách faktické aplikace elektronických forem doručování a jejich dopadů na subjekty.

Základním cílem je systematicky a komplexně zmapovat oblast doručování ve správním řízení, včetně snahy najít odpovědi na některé výše uvedené otázky a nejasnosti s využitím dostupné judikatury, literatury a normativních předpisů, přičemž se pokusím i nastínit budoucí vývoj uvedeného institutu v České republice a na unijní úrovni.

V této publikaci se zabývám doručováním v užším slova smyslu, tedy od OVM k subjektům, avšak v rámci srovnání zmiňuji i souvislosti s doručováním v širším smyslu.⁷

⁵ Například řízení podle občanského soudního řádu a daňového řádu.

⁶ § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“ nebo „SŘ“).

⁷ Tedy doručování od subjektu k OVM. V takovém případě hovoříme o „podání“ viz § 37 SŘ.