

Posudek oponenta na rigorózní práci

Název rigorózní práce: **Doručování ve správním řízení, aktuální otázky a judikatura**

Autorka: **Mgr. Tereza Drábková**

Oponent č. 1: **JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.**

Oponent č. 2: **JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., LL.M.**

I.

K tématu (předmětu) práce:

Práce je mimořádně kvalitní a prakticky komplexní monografií o problematice doručování ve správním řízení. Jedná se o přepracovanou a podstatně rozšířenou verzi původní diplomové práce autorky na téma „Doručování ve správním řízení“. Nyní předložená verze rigorózní práce – kromě řady dílčích upřesnění a doplnění původního textu – je významně rozšířena ve třech směrech. Jednak o aktuální unijní úpravu představovanou nařízením eIDAS, dále o kazuistické rozборы vybraných problémů týkajících se správního doručování a konečně o komparaci českého systému datových schránek se systémem datových schránek v Německu. Rozbor vlastního tématu práce, tj. doručování ve správním řízení, autorka doplňuje též o cenné srovnávací postřehy ve vztahu úpravě doručování v daňovém řízení a v občanském soudním řízení, což čtenáři umožňuje získat širší pohled na problematiku doručování obecně.

K systematice práce:

Práci tvoří jednak kapitoly z původní diplomové práce (kapitoly 2-6), jednak kapitoly zcela nové (kapitoly 7-10). Kapitoly z původní diplomové práce představují (kromě Úvodu) kapitola 2 „Vymezení klíčových pojmů, institutů a problémů“ (mj. formy a způsoby doručování, fikce doručení, určení neplatnosti doručení apod.), kapitola 3 „Ústavní východiska“ (mj. právo na spravedlivý proces v souvislosti oznamováním rozhodnutí), dále stěžejní a rozsáhlá kapitola 4 „Formy doručování“ (zde oddíl 4.1. „Elektronická forma“ a v jeho rámci pododdíly o „adresném“ doručování“ a „neadresném“ doručování a - zřejmě nedopatřením neočíslovaný - oddíl 4.2. „Listinná forma“ a v jeho rámci pak opět pododdíly o „adresném“ a „neadresném“ doručování), kapitola 5 „Doručování do ciziny“ a kapitola 6 „Vady doručení“. Kapitoly, která autorka nově doplnila oproti původnímu textu diplomové práce, pak představují kapitola 7 „Prolínání listinné a elektronické formy“, v níž se zabývá tzv. hybridní poštou, dále kapitola 8, kde autorka na podkladu judikatury předkládá řadu zajímavých kazuistických studií, obsáhlá kapitola 9, kde analyzuje nejnovější unijní úpravu v podobě nařízení EU č. 210/2014 (eIDAS) a adaptačního českého zákona č. 297/2016 Sb. (SdeT) a konečně pak poslední kapitola 10 „Datové schránky v Německu“. V Závěrech pak stručně shrnuje nejdůležitější zjištění i trendy v analyzované oblasti.

K obsahu práce:

Obecně:

Práce je po obsahové stránce zcela mimořádná a zasluhuje, aby byla jako celek publikována. Má celkem 164 stran vlastního textu. Autorka v ní do hloubky rozebrala prakticky všechny podstatné aspekty doručování ve správním řízení – doručování do datových schránek, doručování na elektronickou adresu, doručování listinných písemností, doručování veřejnou vyhláškou, fikce doručení, neplatnost (neučinnost) doručení apod. Cíleně se zaměřila na nejasné, nejednoznačné či problematické prvky v platné zákonné úpravě. Tyto prvky analyzuje a nabízí (zpravidla rozumná) výkladová řešení. Ačkoli je její téma zaměřeno na úpravu obsaženou ve správním řádu (zákonu č. 500/2004 Sb.) a v zákonu o datových schránkách (zákonu č. 300/2008 Sb.), často trefně komparuje analyzované správněprocesní instituty s odpovídajícími ekvivalenty v daňovém řádu a v občanském soudním řádu. Prokázala tím širokou teoretickou i praktickou orientaci v procesněprávní problematice i schopnost propojovat si věci do souvislostí.

Zvláštní význam v rámci celé práce mají podle mého názoru dvě nově pojaté pasáže. Za prvé, rozsáhlý a přepracovaný oddíl 4.1.1. pojednávající na str. 31-73 o doručování do datových schránek (podle názvu autorky „elektronická forma“ – „adresné (individuální) doručování“). Autorka zde do detailů rozebrala nejen právní, ale i technické aspekty a problémy tohoto způsobu doručování. Za druhé, zcela nová kapitola 9 „Aktuální unijní a česká právní úprava“ (s. 135-158). Autorka zde rozebírá podstatu a nejdůležitější právní i technické aspekty týkající se nového nařízení EU eIDAS, a to zejména ve vztahu k českému systému datových schránek. Autorka zde poukazuje na řadu zcela nových a nevyřešených problémů. Odborná úroveň této pasáže přesahuje možnosti běžného právníka.

Jen v kapitole 10 „Datové schránky v Německu“ mi chybí komparativní poznámka či vysvětlení ohledně rozsahu povinného zřízení a používání datových schránek v Německu na jedné straně a v ČR na druhé straně. Autorka se zabývá systémem datových schránek pouze ohledně advokátů a notářů.

Konkrétně (jako podněty k obhajobě):

Ke str. 24-25: Autorka se zde – s odkazem na dostupnou relevantní literaturu - zabývá výkladem nepřiliš srozumitelně formulovaného ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu: „*Prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*“ Výkladové problémy zde vyvolává alternativní dispozice uvedené normy, a sice: „*(adresát) může ... požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*“ Autorka k tomu na str. 25 píše: „*Zůstává na judikatuře soudů objasnit význam (a použití) pojmu »určení neplatnosti okamžiku, kdy byla písemnost doručena«.*“ Podle mého názoru jde o jazykové nedorozumění, neboť citované ustanovení umožňuje adresátovi požádat správní orgán alternativně o dvě věci: Buď (za prvé) o určení neplatnosti doručení. Nebo (za druhé) o určení okamžiku, kdy byla písemnost doručena (nikoli tedy o určení neplatnosti okamžiku, kdy byla písemnost doručena - jak citovanou formulaci patrně pochopila autorka v návaznosti na komentář J. Vedrala).

Ke str. 58-61: S ohledem na úpravu autorizované konverze v § 22 až 24 zákona č. 300/2008 Sb. si lze položit otázku, zda výstup z autorizované konverze, přesněji řečeno příslušnou ověřovací doložku podle § 25 cit. zákona, lze považovat za veřejnou listinu ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu či § 134 občanského soudního řádu, popřípadě zda má alespoň shodné (či srovnatelné) právní účinky s veřejnou listinou.

Ke str. 67: Autorka zde pochybuje, zda účastník může zaslat správnímu orgánu potvrzení o převzetí písemnosti podle § 19 odst. 8 správního řádu prostřednictvím e-mailu, „*neboť v (tomto) případě absentuje úprava typu elektronického podpisu*“, jak píše. Těmto pochybnostem nerozumím. Účastník přeci může využít formu e-mailu, nicméně k němu musí připojit svůj uznávaný elektronický podpis. Nebo ne?

Ke str. 94: Autorka v souvislosti se zmocněncem pro doručování píše: „*Z výše uvedeného vyplývá, že adresát písemnosti je vždy jen jeden, zatímco příjemců písemnosti, kterým zákon umožňuje písemnost převzít, může být, a zpravidla i bývá, více.*“ Vzápětí však s odkazem na publikaci K. Svobody a kol. (citovanou v poznámce pod čarou č. 591) dodává: „*Zmocněnci může být takto doručováno i elektronicky, tedy do datové schránky nebo na email, pro účely doručování má postavení samostatného adresáta.*“ To je podle mě velmi „divoký“ a rozporuplný výklad. Takže adresát je sice „*vždy jen jeden*“, ale v případě, že má zmocněnce pro doručování, tak jsou vlastně dva? Podle mého názoru je tento výklad v rozporu s obsahem i smyslem příslušného ustanovení § 20 odst. 2 správního řádu, který počítá s tím, že zmocněnec pro doručování nastoupí při doručování adresátovi jako jeho *alter ego* (tzn. namísto adresáta) a přijme písemnost právě a jen v rámci toho způsobu doručování, který je zvolen a určen pro adresáta, tzn. doručování do vlastních rukou. Naznačený výklad o možných záměnách ve způsobu doručování a vlastně i adresátech je podle mne zmatený a vede k právními chaosu. Nicméně má oporu v judikatuře?

K práci s prameny:

Autorka tvůrčím způsobem zpracovala velké množství dostupné judikatury i literatury. Je třeba ocenit i vlastní originální přístup k práci s prameny, který někdy vyústí i ke kritice či opačnému názoru. V kapitole 10 je třeba ocenit schopnost pracovat s autentickými německými prameny, které pojednávají o technicky velmi složité problematice.

Citace pramenů jsou poctivé a přesné.

K formální stránce práce:

Autorka se vyjadřuje stručně, věcně a jazykově správně. Složitost analyzované problematiky a nutnost používání odborných či cizích termínů nebo zkratek má však na některých místech projevy ve složitých až tajuplně znějících souvětích či formulacích, kterým „obyčejný“ právník (natož člověk) jen s obtížemi porozumí. Pozoruhodná je např. věta z oddílu o „*Principech hybridní pošty*“ na str. 114: „*Odesílatel odešle dokumenty v elektronické podobě buď prostřednictvím serveru hybridní pošty provozovaném Českou poštou, s. p., a to s ochranou dat při přenosu SSL protokolem nebo prostřednictvím emailu s ochranou dat při přenosu šifrovacím programem Crypta.*“ Anebo věta v oddílu o „*Právních účincích elektronických podpisů a jejich vzájemného uznávání*“ na str. 143: „*K nahrazení IKMPSV poznamenávám, že § 18c odst. 3 písm. b) operuje s pojmem tzv. agendového identifikátoru fyzické osoby pro agendu autentizace držitele občanského průkazu uvedeného v § 2 odst. 2 písm. a), který doposud v zákonech upraven nebyl a zůstává tedy otázkou, co si pod tímto*

pojmem představit. Nevylučuji, že se nejedná i o jakousi náhradu tzv. IKMPSV, jehož vyžadování fakticky zapovídá eIDAS ...“

Otázky k obhajobě:

Prosím autorku, aby se při obhajobě pokusila odpovědět na moje připomínky či otázky k obsahu práce výše.

II.

Práce je nanejvýš **způsobilá k obhajobě**. S výhradou průběhu obhajoby ji předběžně navrhuji klasifikovat známkou „výborně“.

V Praze dne 17.11.2016



JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy PF UK v Praze