



Odbor legislativy a koordinace předpisů

Vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností podle správního řádu s důrazem na vyřizování úkonů bez uznávaného elektronického podpisu

Podání obecně

Podle § 37 odst. 1 správního řádu je podání úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Podání musí obsahovat náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu. Zvláštní právní předpis může upravit náležitosti podání speciálně¹. Nemá-li podání zákonem předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami², pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu, viz § 37 odst. 3 správního řádu.

Podání lze učinit písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky podepsané uznávaným elektronickým podpisem (viz § 11 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů³). Podání lze podle § 18 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech

¹ Speciální úpravu náležitostí podání lze nalézt i ve správním řádu, viz například náležitosti žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 nebo náležitosti žádosti podle § 45 odst. 1.

² K vadám podání a jejich významu viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50 z roku 2006 přístupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniimu-radu.aspx>.

³

§ 11

(1) K podepisování nebo označování dokumentu v podobě datové zprávy, jehož prostřednictvím se činí úkon vůči

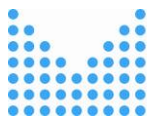
- a) státu,
- b) územnímu samosprávnému celku,
- c) právnické osobě zřízené zákonem, zřízené nebo založené státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem,
- d) právnické osobě neuvedené v písmenech a) až c) a vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, týká-li se dokument této působnosti,
- e) fyzické osobě vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, týká-li se dokument této působnosti,

lze použít pouze uznávaný elektronický podpis nebo uznávanou elektronickou značku.

(2) K podepisování nebo označování dokumentu v podobě datové zprávy, jehož prostřednictvím činí úkon osoba uvedená v odstavci 1 písm. a) až c) nebo úkon při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy osoba uvedená v odstavci 1 písm. d) a e), lze užít pouze uznávaný elektronický podpis nebo uznávanou elektronickou značku.

(3) Uznávaným elektronickým podpisem se rozumí

- a) zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném



a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, učinit též prostřednictvím datové schránky.

Pokud podatel činí podání prostřednictvím datové schránky, z povahy věci je musí adresovat do datové schránky správního orgánu⁴. Pokud podatel činí podání elektronicky podepsané uznávaným elektronickým podpisem, měl by je zaslat na elektronickou adresu podatelny správního orgánu zveřejněnou na úřední desce správního orgánu nebo na jeho internetových stránkách. Pokud elektronické podání zašle na jinou elektronickou adresu (například na elektronickou adresu konkrétní úřední osoby), musí osoba oprávněná k přístupu na takovou elektronickou adresu podání bezodkladně předat na adresu elektronické podatelny (viz § 2 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů⁵). Takto úřední osoba postupuje pouze v případě, že elektronický úkon podepsaný uznávaným elektronickým podpisem je úředním dokumentem. Nepředávají se tedy soukromá sdělení, tzv. spamy apod. Výše uvedené má význam i z hlediska zkoumání běhu lhůty vážící se k učinění podání. Elektronické podání podepsané uznávaným elektronickým podpisem je tedy učiněno okamžikem podání na adresu podatelny správního orgánu nebo na jinou elektronickou adresu správního orgánu⁶. To však neplatí v případě, že se elektronické podání podepsané uznávaným elektronickým podpisem nedostalo do dispozice správního orgánu (například podatel své elektronické podání zaslal na neaktivní elektronickou adresu

akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a obsahujícím údaje, které umožňují jednoznačnou identifikaci podepisující osoby,

b) zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném poskytovatelem certifikačních služeb, který je usazen mimo území České republiky, byl-li kvalifikovaný certifikát vydán v rámci služby vedené v seznamu důvěryhodných certifikačních služeb jako služba, pro jejíž poskytování je poskytovatel certifikačních služeb akreditován, nebo jako služba, nad jejímž poskytováním je vykonáván dohled podle předpisu Evropské unie...

⁴ Blíže k postupu při podání datové schránky viz metodika Datové schránky a činnost správních orgánů přístupná na <http://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky-a-cinnost-spravnich-organu-871401.aspx>.

⁵

§ 2

(1) Veřejnoprávní původce přijímá doručené dokumenty v podatelně. V případě doručeného dokumentu předaného veřejnoprávnímu původci mimo podatelnu a dokumentu vytvořeného z podání nebo podnětu učiněného ústně, který se považuje za dokument doručený, veřejnoprávní původce zajistí jeho bezodkladné předání podatelně nebo bezodkladné provedení úkonů stanovených touto vyhláškou v souvislosti s příjmem, označením a evidencí dokumentů příslušnou organizační součástí veřejnoprávního původce....

⁶ Daný závěr je možné a contrario dovodit z § 14 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze žádost o poskytnutí informace v elektronické podobě podat pouze prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu. Jedná se tedy o speciální pravidlo vůči výše popsávanému obecnému pravidlu.



správního orgánu nebo elektronická pošta správního orgánu elektronické podání odstranila jako spam, dokument je pro nesprávný formát či z jiného důvodu nečitelný apod.)⁷. V takovém případě nelze elektronické podání podepsané uznávaným elektronickým podpisem považovat za podané, neboť jím správní orgán nedisponuje a nemůže je vyřídit.

Pokud podatel činí podání v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem, ověří podatelna správního orgánu platnost uznávaného elektronického podpisu (viz § 2 odst. 2 a § 4 odst. 4 až 8 vyhlášky č. 259/2012 Sb.)⁸

7

§ 4

(1) Veřejnoprávní původce zjistí, zda je doručený dokument v analogové podobě úplný a čitelný. Veřejnoprávní původce zjistí, zda je doručený dokument v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, úplný, lze jej zobrazit uživatelsky vnímatelným způsobem, neobsahuje škodlivý kód, je v datovém formátu, ve kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, a je uložen na přenosném technickém nosiči dat, na kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, je-li k doručení dokumentu užito přenosného technického nosiče dat.

(2) Pokud veřejnoprávní původce zjistí, že doručený dokument v analogové podobě je neúplný nebo nečitelný, a je schopen určit odesílatele tohoto dokumentu a kontaktní údaje odesílatele, vyzoomí odesílatele o zjištěné vadě dokumentu a stanoví další postup pro její odstranění. Nepodaří-li se veřejnoprávnímu původci vadu doručeného dokumentu ve spolupráci s jeho odesílatelem odstranit, veřejnoprávní původce dokument dále nezpracovává. Není-li veřejnoprávní původce schopen určit odesílatele doručeného dokumentu, který je neúplný nebo nečitelný, a kontaktní údaje odesílatele, dokument dále nezpracovává.

(3) Veřejnoprávní původce postupuje podle odstavce 2 obdobně, pokud zjistí, že doručený dokument v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, je neúplný, nelze jej zobrazit uživatelsky vnímatelným způsobem, obsahuje škodlivý kód, není v datovém formátu, ve kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, nebo není uložen na přenosném technickém nosiči dat, na kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, je-li k doručení dokumentu užito přenosného technického nosiče dat.

8

§ 2

(2) Veřejnoprávní původce vybaví podatelnu zařízením umožňujícím příjem datových zpráv¹⁾ doručovaných na elektronické adresy podatelny zveřejněné podle odstavce 3 písm. c), doručovaných na přenosných technických nosičích dat zveřejněných podle odstavce 3 písm. g), doručovaných prostřednictvím datové schránky podle odstavce 3 písm. d), má-li ji veřejnoprávní původce zřízenou a zpřístupněnou, a doručovaných jinými prostředky elektronické komunikace²⁾, pokud je veřejnoprávní původce připouští. Pokud veřejnoprávní původce vykonává spisovou službu v elektronické podobě v elektronickém systému spisové služby, je příjem datových zpráv součástí elektronického systému spisové služby nebo na něj má automatizovanou vazbu; to neplatí pro veřejnoprávního původce, u něhož to neumožňuje zvláštní povaha jeho působnosti.

§ 4

(4) Veřejnoprávní původce zjistí, zda je doručený dokument v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, podepsán uznávaným elektronickým podpisem²⁰⁾ nebo označen uznávanou elektronickou značkou²¹⁾, popřípadě opatřen kvalifikovaným časovým razítkem²²⁾.

(5) Veřejnoprávní původce ověří platnost uznávaného elektronického podpisu a kvalifikovaného certifikátu, na kterém je uznávaný elektronický podpis založen, uznávané



a vyhláška č. 212/2012 Sb., o struktuře údajů, na základě kterých je možné jednoznačně identifikovat podepisující osobu, a postupech pro ověřování platnosti zaručeného elektronického podpisu, elektronické značky, kvalifikovaného certifikátu, kvalifikovaného systémového certifikátu a kvalifikovaného časového razítka). Pokud uznávaný elektronický podpis v době ověřování není platný (viz § 2 vyhlášky č. 212/2012 Sb.)⁹, nakládá se s daným úkonem jako nepodepsaným, viz níže.

Podle § 37 odst. 4 správního řádu lze podání učinit také pomocí jiných technických prostředků (například použitím veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu) za podmínky, že je do pěti dnů potvrzeno, popřípadě doplněno řádným způsobem (písemně, ústně do protokolu, elektronicky podepsané uznávaným elektronickým podpisem nebo prostřednictvím datové

elektronické značky a kvalifikovaného systémového certifikátu, na kterém je uznávaná elektronická značka založena, a kvalifikovaného časového razítka²³⁾.

(6) Pokud veřejnoprávní původce vykonává spisovou službu v elektronické podobě v elektronickém systému spisové služby, zaznamená údaje o výsledcích zjištění podle odstavce 1 věty druhé a odstavců 4 a 5 v elektronickém systému spisové služby. Pokud veřejnoprávní původce vykonává spisovou službu v listinné podobě, zaznamená tyto údaje způsobem stanoveným ve spisovém řádu na dokument v analogové podobě vzniklý převedením doručeného dokumentu v digitální podobě, jehož se provedená zjištění týkají.

(7) Zaznamenanými údaji o výsledku zjištění podle odstavců 4 a 5 jsou alespoň

- a) název nebo obchodní firma akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb,
- b) údaj o době, na kterou byl certifikát vydán, popřípadě, pokud jsou známy, datum a čas jeho zneplatnění,
- c) jméno, popřípadě jména, a příjmení, název nebo obchodní firma držitele certifikátu a
- d) výsledek, datum a čas ověření platnosti uznávaného elektronického podpisu a kvalifikovaného certifikátu, na kterém je uznávaný elektronický podpis založen, uznávané elektronické značky a kvalifikovaného systémového certifikátu, na kterém je uznávaná elektronická značka založena, a kvalifikovaného časového razítka, náležitosti kvalifikovaného časového razítka a číslo seznamu zneplatněných certifikátů, vůči kterému byla platnost certifikátů ověřována, bylo-li seznamu zneplatněných certifikátů k ověření užito.

(8) Pokud je veřejnoprávní původce schopen z dokumentu v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, doručeného na elektronickou adresu podatelny podle § 2 odst. 3 písm. c) zjistit adresu elektronické pošty odesílatele, potvrdí na základě výsledků zjištění podle odstavců 1, 4 a 5 odesílateli na tuto adresu, že dokument byl doručen a splňuje podmínky stanovené touto vyhláškou a veřejnoprávním původcem pro přijímání dokumentů. Součástí zprávy o potvrzení doručení je alespoň

- a) datum a čas doručení dokumentu s uvedením hodiny a minuty, popřípadě sekundy a
- b) charakteristika datové zprávy, v níž byl dokument obsažen, umožňující její identifikaci.

⁹

§ 2

Ověření platnosti elektronického podpisu nebo elektronické značky

Platnost zaručeného elektronického podpisu, kterým je podepsána datová zpráva, nebo elektronické značky, kterou je označena datová zpráva, se ověřuje podle standardu kryptografického asymetrického algoritmu uvedeného v příloze č. 1 k této vyhlášce a standardu kryptografické hashovací funkce uvedeného v příloze č. 2 k této vyhlášce, které odpovídají schématu použitému při vytváření zaručeného elektronického podpisu nebo elektronické značky.



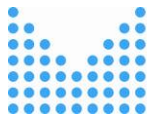
schránky¹⁰). Zpravidla se jedná o e-mailové zprávy bez uznávaného elektronického podpisu, může se však jednat například o úkony prováděné formou SMS nebo MMS zprávy nebo zprávy zaslané prostřednictvím sociálních sítí. Zákon nijak neupravuje, jakým způsobem má podatel svůj úkon potvrdit nebo doplnit¹¹. Z formulace právní normy je však možné dovodit, že pokud úkon nebude potvrzen nebo doplněn, nejedná se vůbec o podání („Za podmínky, že podání je...potvrzeno, popřípadě doplněno..., je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků...“). Potvrzení nebo doplnění úkonu provedeného jiným než řádným způsobem má tedy zásadní význam pro posouzení daného úkonu jako podání. Bez potvrzení nebo doplnění se tedy nejedná o podání a daný úkon nemůže mít procesní účinky podání.

Vyřizování nepodepsaného elektronického úkonu

Stěžejní otázkou je, zda má správní orgán podatele úkonu učiněného elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu vyzvat k potvrzení nebo doplnění tohoto úkonu ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, resp. zda jej má poučít o tom, že takový úkon není možné bez potvrzení nebo doplnění podle § 37 odst. 4 správního řádu vůbec považovat za podání. Jak je uvedeno výše, do doby potvrzení nebo doplnění daný úkon není možné považovat za podání. Z toho vyplývá, že absenci uznávaného elektronického podpisu nelze považovat za vadu podání. Správní orgán tedy není povinen podatele elektronického úkonu bez uznávaného elektronického podpisu vyzvat podle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění nebo potvrzení takového úkonu, neboť absence uznávaného elektronického podpisu není vadou podání. Stejně tak správní orgán nemá ani zákonem stanovenou povinnost podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu poučít o právních následcích nepotvrzení nebo nedoplnění takového úkonu podle § 37 odst. 4 správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že poučovací povinnost je v takovém případě součástí výzvy k odstranění vad podání. Pokud však správní orgán není povinen vyzvat podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu k doplnění nebo potvrzení takového úkonu ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, tím spíše není povinen jej poučít o právních následcích nepotvrzení nebo nedoplnění. Poučení by totiž v takovém případě fakticky suplovalo výzvu podle § 37 odst. 3 správního řádu.

¹⁰ Pouze řádný způsob učinění podání je sto zaručit autenticitu podání, tedy poskytnout dostatečnou záruku o tom, že osoba uvedená v podání jako podatel jím skutečně je. Jiné způsoby umožňují přenést požadované informace ke správnímu orgánu, avšak nezaručí jejich autenticitu ve vztahu k podateli.

¹¹ K potvrzení nebo doplnění blíže viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 121 z roku 2012 přístupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx> .



Přes výše uvedené lze však poučení podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu doporučit. Takový postup lze odůvodnit principem veřejné správy jako služby veřejnosti nebo principy dobré správy definovanými veřejným ochráncem práv¹². Ačkoliv tedy správní řád takovou povinnost nestanoví, správní orgán by, pokud je to reálně možné¹³, měl podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu poučit¹⁴ o tom, že bez potvrzení nebo doplnění takového úkonu podle § 37 odst. 4 správního řádu nebude možné úkon považovat za podání. Podatel úkonu bez uznávaného elektronického podpisu by měl být poučen v čase a způsobem (například telefonicky nebo odpovědí na e-mailovou adresu odesílatele), který mu reálně umožní potvrdit nebo doplnit takový úkon podle § 37 odst. 4 správního řádu (řádným způsobem do pěti dnů do učinění úkonu u správního orgánu). Absence takového poučení však nemůže založit nezákonnost postupu správního orgánu.

Vyřizování nepodepsaného elektronického podnětu

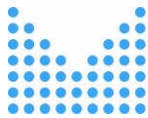
Od podání je nezbytné odlišit podnět¹⁵. Podnět není pro správní orgán závazný. Je pouze impulzem pro postup z moci úřední, nejedná se však o realizaci práva podatele podnětu. Z toho důvodu podnět nemusí splňovat náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, zejména není nutné, aby byl identifikovatelný podatel podnětu nebo aby byl podnět autorizován podpisem nebo uznávaným elektronickým podpisem podatele. Proto lze připustit podávání podnětů i jiným způsobem než písemně, ústně do protokolu, elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem nebo prostřednictvím datové schránky. Pokud je tedy úkon bez uznávaného elektronického podpisu podle svého obsahu podnětem, správní orgán jej vyřídí postupem stanoveným zákonem (například § 42 nebo § 94 odst. 4 správního řádu).

¹² Například princip vstřícnosti, efektivnosti a přesvědčivosti, viz článek Principy dobré správy přístupný na <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

¹³ Jednou z překážek poučení odesílatele je situace, kdy se úkon vůbec nedostal do dispozice správního orgánu například s ohledem na jeho nesprávný formát, nečitelnost nebo škodlivost, viz poznámka pod čarou č. 7. Dále takovému postupu mohou bránit například provozní podmínky fungování podatelny (v případě malého obecního úřadu bez „profesionálního úředníka“ může být úkon zpracován až v době, kdy poučení z hlediska § 37 odst. 4 správního řádu postrádá smysl) nebo postup při zpracování úkonu (například pokud je email poslán na jinou elektronickou adresu než je elektronická adresa podatelny a příslušný pracovník jej může předat podatelně až po delší době).

¹⁴ Ačkoliv absence poučení nebude zakládat nezákonnost postupu správního orgánu, může být vytýkána ze strany veřejného ochránce práv případně ze strany nadřízených orgánů jako nevhodný postup.

¹⁵ Podle § 42 správního řádu může kdokoli podat podnět k zahájení řízení z moci úřední. Podle § 94 odst. 1 správního řádu může dát účastník řízení podnět k provedení přezkumného řízení.



Zvláštní postup v případě žádosti o informace

Zvláštní zákon může upravit speciální náležitosti podání (speciální právní úprava má přednost před právní úpravou obecnou). V některých případech však zvláštní zákony upravují i formální náležitosti (například požadují úředně ověřený podpis na podání). Speciální právní úpravu lze nalézt i v případě žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Žádost o poskytnutí informace může být podána bez uznávaného elektronického podpisu, avšak pouze prostřednictvím elektronické podatelny¹⁶. Není-li takto podána, nepovažuje se vůbec za žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Shrnutí

I. Podání v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem je učiněno okamžikem podání na elektronickou adresu podatelny správního orgánu nebo na jinou elektronickou adresu správního orgánu; to neplatí, pokud se nedostalo do dispozice správního orgánu. Podání lze podle § 37 odst. 4 správního řádu učinit také jiným technicky možným způsobem (například elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu), pokud je do pěti dnů potvrzeno nebo doplněno řádným způsobem, jinak takový úkon nelze považovat za podání.

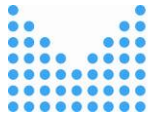
II. Úkon bez uznávaného elektronického podpisu, který není v zákonné pětidenní lhůtě potvrzen nebo doplněn řádným způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu), není podáním ve smyslu správního řádu a nemá žádné procesní účinky¹⁷.

III. Správní orgán nemá podle správního řádu povinnost vyzývat podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu k potvrzení, či doplnění tohoto úkonu řádným způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu). Obdobně se postupuje i v případě úkonů provedených pomocí jiných technických prostředků (například zpráva SMS, fax apod.).

IV. Poučování podatelů o nutnosti potvrzení, či doplnění úkonu bez uznávaného elektronického podpisu řádným způsobem je však, pokud je to reálně možné, vhodné s ohledem na principy dobré správy. Podatele je v takovém případě třeba poučit v čase a způsobem (e-mailem, či telefonicky), který mu reálně umožní

¹⁶ Srovnej § 13 odst. 1 a § 14 odst. 1 až 4 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Výjimku tvoří podání učiněné prostřednictvím datové schránky, které nemusí být podepsáno uznávaným elektronickým podpisem, viz metodika citovaná v poznámce č. 4.



stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného úkonu stanovenou pro jeho řádné potvrzení, nebo doplnění. Nedostatek takového poučení ovšem nemůže mít vliv na běh lhůt a nejedná se o nesprávný úřední postup.

V. Podnět (například § 42 nebo § 94 odst. 1 správního řádu) není podáním (§ 37 správního řádu), a proto podnět bez uznávaného elektronického podpisu je podnětem řádným a úřad jej musí bezodkladně vyřídit zákonem upraveným způsobem.

VI. Žádost o poskytnutí informace (§ 13 zákona o svobodném přístupu k informacím) může být podána i bez uznávaného elektronického podpisu, a proto je i bez uznávaného elektronického podpisu žádostí řádnou a úřad ji musí bezodkladně vyřídit zákonem předvídaným způsobem. Žádost o poskytnutí informace však musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny.