



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Analýza správního řádu z pohledu úplného elektronického podání

Projekt: Vytvoření metodického rámce pro úplné elektronické podání

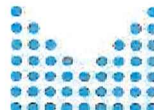
Reg. č. : CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/00006498

Indikátor: 6 05 00 Počet napsaných a zveřejněných analytických a strategických dokumentů
(vč. evaluačních)



Obsah

1 Kontext	1
2 Správní řízení.....	1
2.1 Možnosti podání	1
2.1.1 Kvalifikovaná podání v elektronické podobě.....	2
2.1.2 Ostatní podání v elektronické podobě.....	3
2.1.3 Formuláře.....	3
2.1.4 Shrnutí.....	4
2.2 Úkony	4
2.3 Možnosti doručení.....	6
3 Identita subjektu práva.....	7
4 Související právní úpravy	8
4.1 Občanský soudní řád	8
4.2 Trestní řád.....	9
4.3 Daňový řád.....	9
5 Shrnutí pro realizaci ÚEP.....	10



1 Kontext

Zadání: Správní řád bude podroben analýze vzhledem k možnostem elektronického podávání vůči veřejné správě, a tedy zákonným možnostem podávání elektronickou cestou. Základními otázkami je, zda a na kolik je možné ve stávajícím správním řádu elektronicky podávat a jaké změny jsou nutné, aby tomu tak mohlo být. Do analýzy bude zahrnut i akcent na elektronickou identitu podatele – subjektu práva. Tento výstup bude vytvořen za využití výstupů projektu PMA 1.

2 Správní řízení

2.1 Možnosti podání

Podání, jakožto úkon směřující vůči správnímu orgánu, je obecným pojmenováním jakéhokoli úkonu účastníka řízení směřujícího vůči správnímu orgánu, jímž účastník řízení uplatňuje svá procesní práva či se domáhá uplatnění svých procesních práv.¹ Mezi podání ve smyslu správního řádu tak řadíme kupř. žádost (§ 45 správního řádu), návrh na provedení důkazu (§ 52 správního řádu), odvolání (§ 81 správního řádu), žádost o obnovu řízení [§ 100 odst. 2 správního řádu, stížnost (§ 175 správního řádu) nebo žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízeních zahajovaných na žádost (§ 80 odst. 3 správního řádu). Správní řád v některých případech spojuje s konkrétním typem podání specifické požadavky [jedná se kupř. o žádost (§ 45 správního řádu) nebo odvolání (§ 82 správního řádu)].

Ustanovení § 37 kromě obsahové stránky upravuje ve čtvrtém odstavci formy, resp. způsoby podání:

„Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.“

Správní řád tedy vymezuje tři základní technické způsoby, jimiž je možné podání učinit, aby s tímto úkonem účastníka byly spojeny právní účinky, a to:

- 1) písemně,
- 2) ústně do protokolu anebo
- 3) v elektronické podobě.

Za podmínky, že je podání do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první (tj. písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě), je možno je učinit i pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu (tj. „obyčejného e-mailu“). V tomto případě se jedná pouze o demonstrativní výčet (s ohledem na použití termínu „zejména“) a právní úprava tak umožňuje činit podání jakýmkoli dalším technicky myslitelným a proveditelným způsobem.

¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4, s. 408.



Je nezbytné zmínit, že za podání nepovažujeme podněty, kterými se dotčené osoby vůči správnímu orgánu nedomáhají uplatnění svých subjektivních práv² a které mají povahu neformálních písemností. Na ně se, stejně jako na jiné mimoprocesní písemnosti, úprava obsažená v § 37 správního řádu nevztahuje.

2.1.1 Kvalifikovaná podání v elektronické podobě

Mezi základní způsoby podání řadí správní řád kromě písemné a ústní, elektronickou podobu podání, kterou považuje za „kvalifikovanou“ formu a bez dalšího s ní spojuje právní účinky. Účinná právní úprava může použitím termínu „v elektronické podobě“ bez dalšího upřesnění evokovat možnost využití jakékoli elektronické formy komunikace, včetně kupř. zmiňovaného e-mailu bez elektronického podpisu. Při definici „elektronické podoby“ je nicméně nutné zohlednit obsahové náležitosti podání upravené v ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu, a to zejména nezbytnost podpisu osoby, která podání činí. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 298/2016 Sb., kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 297/2016 Sb., je náležitostí podání nebo rozhodnutí vždy podpis, a to bez ohledu na to, zda je vyhotoveno v listinné či elektronické podobě, přičemž konkrétní typy elektronického podpisu stanovuje zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce. Ustanovení § 37 odst. 4 ve znění účinném do 18. 9. 2016 (tedy do účinnosti výše uvedeného zákona č. 298/2016 Sb.) totiž obsahovalo ve vztahu k elektronickému podání formulaci „v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem“, část „podepsané uznávaným elektronickým podpisem“ tak byla ve stávajícím znění právě zákonem č. 298/2016 Sb. pro nadbytečnost vypuštěna.

Co se týče konkrétní podoby podpisu, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se právně jedná vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu³ nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti, vyžaduje zákon č. 297/2016 Sb. o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce uznávaný podpis, tedy zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis (viz § 6 předmětného zákona).

Správní řád pamatuje i na situaci, kdy správní orgán sám není schopen zajistit přijímání podání v elektronické podobě podle § 37 odst. 4; v takovém případě musí uzavřít veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické adresy podatelny s obcí s rozšířenou působností, v jejímž obvodu má sídlo.⁴

Ve výčtu forem podání chybí explicitní zmínka o podání prostřednictvím datové schránky. V souladu s § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, má ale úkon učiněný prostřednictvím datové schránky osobou oprávněnou či osobou pověřenou, která doložila své pověření, stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný. U takových podání tedy nastává přímo ze zákona fikce písemného

² VEDRAL op. cit., s. 464.

³ Veřejnoprávním podepisujícím je v souladu s § 5 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb. o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce stát, územní samosprávný celek, právnická osoba zřízená zákonem nebo právnická osoba zřízená nebo založená státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou zřízenou zákonem.

⁴ Přijímání podání, a to i v elektronické podobě, upravuje obecně vyhláška č. 259/2012 Sb., ze dne 20. července 2012 o podrobnostech výkonu spisové služby.



a podepsaného úkonu. Při splnění stanovených podmínek tak není nutné, aby bylo podání prostřednictvím datové schránky podepsáno odpovídajícím elektronickým podpisem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, sp. zn. 8 As 89/2011, nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2016, sp. zn. II. ÚS 289/2015 nebo stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. Plsn 1/2015).

Je nutné doplnit, že právní řád vždy nestanoví pro podání jako obsahovou náležitost podpis (viz kupř. specifickou úpravu u žádosti o informaci ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím); v takovém případě je tedy možné úkon učinit kupř. i v podobě obyčejného e-mailu. Obdobně se požadavek podpisu neuplatní u podnětů.⁵

2.1.2 Ostatní podání v elektronické podobě

Právní úprava umožňuje kromě výše uvedených „kvalifikovaných“ forem učinit podání jakýmkoli dalším technicky myslitelným a proveditelným způsobem, přičemž demonstrativně vyjmenovává podání prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu (tedy obyčejného e-mailu). Podání učiněné zmiňovaným způsobem ale nevyvolává automaticky právní účinky a správní orgán na něj *de facto* nemusí reagovat, pokud není podání do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první (tj. kvalifikovanou formou podání). Jako potvrzení postačí kupř. vytištění, podepsání a osobní předání zaslání e-mailu nebo dodatečné zaslání e-mailu s uznávaným elektronickým podpisem. Přestože právní úprava neupřesňuje, k jakému okamžiku je v takovém případě podání učiněno, tedy zda původním datem „nekvalifikovaného“ podání nebo až dnem, kdy bylo odpovídajícím způsobem doplněno, komentářová literatura se shoduje na tom, že řízení je zahájeno dnem původního podání (samozřejmě za předpokladu, že bylo odpovídajícím způsobem doplněno)⁶. Jiný výklad by s ohledem na účel právní úpravy postrádal smysl, jelikož by stíral rozdíly mezi formami podání.

Lze doplnit, že právní úprava nestanoví povinnost poučít podatele o nutnosti doplnění či potvrzení podání ve stanovené lhůtě, což ve své judikatuře potvrdil i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 9 As 90/2008, pub. pod č. 2041/2010 Sb.). V souladu s obecnými zásadami správního řízení a s ohledem na principy dobré správy je ale poučení vítaným (i když ne nezbytným) postupem, ke kterému řada správních orgánů v praxi přistupuje.⁷

2.1.3 Formuláře

Ve vztahu k elektronickým podáním lze stručně zmínit problematiku tiskopisů, resp. různých interaktivních formulářů, které využívá řada správních orgánů, přestože správní řád obecně zakotvuje, že podání se posuzuje podle svého obsahu a problematiku tiskopisů neupravuje. V určitých případech zvláštní zákony požadují, aby bylo podání učiněno prostřednictvím konkrétního formuláře, podáno na stanoveném tiskopise, případně vyplněno prostřednictvím určité elektronické

⁵ Srov. kupř. zprávu o šetření VOP ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP.

⁶ VEDRAL op. cit., s. 416; POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-598-5, s. 211.

⁷ Srov. závěry zprávy o šetření VOP ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP.



aplikace⁸. Judikatura upřesnila, že pokud žádost v rozporu se zákonem není podána na stanoveném formuláři, je sice žádost vadnou, ale přesto způsobilou zahájit řízení ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, sp. zn. 5 Ans 4/2012, pub. pod č. 2871/2013 Sb.). Současně ale může zvláštní právní úprava stanovit, že musí být žádost podána ve formě konkrétního tiskopisu (resp. formuláře) a pokud v této formě podána není, nemá účinky zahájení řízení (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, sp. zn. 6 Ads 32/2014). Takový závěr nicméně musí být z právní úpravy jednoznačně odvoditelný.

Pokud zvláštní právní úprava nestanoví povinnost učinit podání prostřednictvím tiskopisu, či formuláře, je jeho využití zcela na uvážení podatele, jelikož se podání posuzuje podle skutečného obsahu (§ 37 odst. 1 správního řádu).

2.1.4 Shrnutí

Stávající právní úprava správního řádu stanoví možnost učinit podání „v elektronické podobě“. S ohledem na obsahové náležitosti se přitom musí jednat o podání, které bude náležitým způsobem podepsáno, a to v intencích zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce. V souladu se zákonem o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů pak nastává fikce písemného a podepsaného podání i u podání učiněného prostřednictvím datové schránky. U dalších typů elektronických podání (kupř. standardní e-mail, nebo formulář bez odpovídající autentizace) je nezbytné dodatečné potvrzení či doplnění.

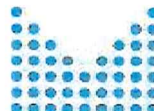
Správní řád tedy s ohledem na svou formulaci nebrání využití jiných forem elektronického podání a lze si představit jejich použití i bez úpravy znění § 37 správního řádu. V takovém případě by bylo nutné odpovídajícím způsobem přizpůsobit zákon, který by danou formu elektronického podání upravoval, resp. zakotvit fikci podepsaného dokumentu pro danou formu elektronického podání (tato varianta by umožnila nezasahovat do správního řádu v případě změny technického řešení). Varianta, kdy by nedošlo k úpravě znění § 37 správního řádu je samozřejmě myslitelná pouze za předpokladu, že by nebyl zájem „privilegovat“ elektronické podání (jak je tomu kupř. u doručování).

2.2 Úkony

Pro úkony ve správním řízení v souladu s § 15 odst. 1 správního řádu platí, že se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou, než písemnou formou se poznamenává do spisu, nestanoví-li zákon jinak. Správní řád je tedy postaven na zásadě písemnosti, na kterou navazuje ustanovení § 17 upravující vedení spisu a § 18 upravující vedení protokolu.

V závěru č. 59 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007, který se věnuje problematice elektronické formy úkonů správního orgánu, plyne, že úkony správního orgánu směřující vůči adresátům veřejné správy mohou být učiněny elektronicky pouze na základě zákona předvídané žádosti těchto osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. To však neplatí

⁸ Elektronická podání prostřednictvím formulářů a aplikací se uplatňují kupř. v daňovém řízení, tam je ale použití správního řádu vyloučeno.



pro interní komunikaci mezi jednotlivými správními orgány, která není upravena správním řádem nebo pro dokumenty specifické povahy (konkrétně stanoviska), které nesměřují vůči adresátovi veřejné správy. Vyloučení písemné komunikace ale nesmí znamenat krácení procesních práv účastníků, zejména možnost nahlížení do spisu a zároveň musí být vyloučena možnost účastníka zasahovat do elektronického dokumentu.

Uvedené závěry byly do jisté míry překonány pozdější právní úpravou. V souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů totiž platí: „Umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“ Správní řád pak v § 19 odst. 4 stanoví, že pokud to nevyklučuje zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.

Správní orgán tedy obecně činí úkony v elektronické podobě, pokud to umožňuje povaha dokumentu a daná osoba má zpřístupněnou datovou schránku nebo na požádání účastníka řízení na elektronickou adresu, kterou mu účastník sdělí, případně pokud to přímo stanoví zákon. V rámci správního řádu se stanoví v § 69 odst. 3 povinnost vyhotovit elektronickou podobu rozhodnutí, pokud se má rozhodnutí doručit elektronicky. Na to, aby byla elektronická verze rozhodnutí originálem, musí být opatřena uznávaným elektronickým podpisem úřední osoby (viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. 9 As 34/2014). Možnost činit úkony elektronicky je tak do jisté míry limitována přístupem k datové schránce nebo výslovnou žádostí účastníka o doručování na elektronickou adresu.

Ve vztahu k úkonům lze stručně zmínit problematiku vedení spisu. Správní řád možnost digitálního vedení spisu neupravuje, ta plyne ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, kde § 63 odst. 3 upravuje pro zákonem vymezené veřejnoprávní původce povinnost vykonávat spisovou službu v elektronické podobě.

Stávající právní úprava úkonů ve správním řádu tak sice výslovně neupravuje elektronickou formu úkonů, její využívání je ale plně v souladu se zásadou písemnosti a zejména právní úprava v zákoně č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů se v kombinaci s právní úpravou doručování jeví jako dostatečná. Explicitní zmínka o povinnosti vyhotovit elektronickou podobu rozhodnutí v § 69 odst. 3 správního řádu, pokud se má rozhodnutí doručovat elektronicky, se naopak jeví z logiky věci v kontextu účinné právní elektronického doručování jako nadbytečná. V případě snahy o upřednostnění elektronického styku a s ohledem na rozšíření platform pro elektronickou komunikaci si lze představit rozšíření § 15 správního řádu o odstavec zakotvující v případě, že to umožňuje povaha věci a v případě, že lze doručovat elektronicky, preferenci elektronické komunikace. Takové ustanovení by ale mělo spíše proklamativní charakter.



2.3 Možnosti doručení

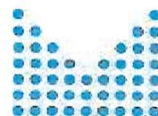
Doručování upravuje správní řád v § 19–26, přičemž upravuje dvě možnosti doručení elektronickou formou, a to doručení prostřednictvím datové schránky nebo doručení na elektronickou adresu. Druhý způsob se však uplatní pouze na požádání účastníka, nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, zejména může-li to přispět k zrychlení řízení.

Doručování do datové schránky je základním, zákonem preferovaným, způsobem doručování, který je limitován v podstatě pouze existencí, resp. neexistencí, datové schránky a výjimkami stanovenými v § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů (doručování na místě, situací, kdy to neumožňuje povaha dokumentu a doručování veřejnou vyhláškou). Tomu, kdo má zpřístupněnou datovou schránku, ať již ji podle zákona mít musí nebo si o její zřízení požádal, doručuje správní orgán přednostně do datové schránky. Ostatní formy doručování (zejména doručování do vlastních rukou, vč. doručování na adresu pro doručování, doručování na elektronickou adresu) jsou pojímány jako výjimky z tohoto pravidla. V souladu s ustanovením § 17 odst. 6 zákona o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů má doručení do datové schránky stejné účinky jako doručení do vlastních rukou. K doručení dochází přihlášením se do datové schránky, případně marným uplynutím desetidenní lhůty ode dne dodání dokumentu do datové schránky (viz § 17 odst. 3 a 4 zákona o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů), přičemž dokumenty doručované prostřednictvím datové schránky mají formu datové zprávy (viz § 19 zákona o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů).

Další možností doručování, kterou lze využít u osob, jež nemají zřízenou datovou schránku, je doručování na elektronickou adresu, za situace, kdy o to osoba výslovně požádá, zákon ani povaha věci to nevylučují a může to přispět k zrychlení řízení (viz § 19 odst. 4 správního řádu). Přestože ze znění předmětného ustanovení to výslovně neplyne, požádat o elektronické doručování může v podstatě pouze osoba, která disponuje uznávaným elektronickým podpisem⁹. Ustanovení § 19 odst. 9 totiž upřesňuje, že v případě doručování na elektronickou adresu je písemnost doručena v okamžiku, kdy převzetí doručování písemnosti potvrdí adresát datovou zprávou podepsanou adresátem. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná, doručí správní orgán písemnost jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Převzetí písemnosti musí být tudíž elektronicky podepsáno v souladu se zákonem č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, jinak by nemohlo dojít k potvrzení převzetí písemnosti, a tedy ani k vlastnímu doručení. Tato forma elektronického doručení se tak kromě platformy liší i nevyhnutelnou aktivní součinností adresáta.

Kromě výše uvedených elektronických forem doručování obsahuje správní řád nově (s účinností od 1. 7. 2017) specifický způsob doručování, tzv. hybridní poštu. Cílem této právní úpravy je umožnit orgánům veřejné moci odesílání písemností v tzv. hybridním režimu, kdy je písemnost od orgánu veřejné moci odeslána v elektronické podobě, ale příjemci je doručena jako listina, čímž dochází k zefektivnění procesu odesílání písemností od orgánů veřejné moci. Ty mohou využít jediný

⁹ Srov. i POTĚŠIL op. cit., s. 123.



kanál pro odesílání písemností, ať už elektronických, nebo těch, které mají být vytištěny.¹⁰ V souladu s § 19 odst. 3 správního řádu tedy platí, že není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, může správní orgán zaslat písemnost do datové schránky kontaktního místa veřejné správy, které tuto písemnost převede autorizovanou konverzí dokumentů a doručí písemnost, která je jejím výstupem. Při zaslání písemnosti do datové schránky kontaktního místa veřejné správy správní orgán určí způsob doručení adresátovi. Kontaktní místo veřejné správy bezodkladně zašle správnímu orgánu doklad o doručení písemnosti, je-li pro řízení třeba, nebo potvrzení o nemožnosti písemnost doručit a důvody nedoručení.

Lze tedy shrnout, že elektronické způsoby doručování odpovídají způsobům elektronického podání, vzhledem k formulaci předmětných ustanovení by se nicméně jakékoli doplnění forem doručení muselo promítnout zejména do § 19 správního řádu. Nad rámec doplnění další formy doručování by musela být vyřešena hierarchie doručování ve vztahu ke stávajícím formám doručování, zejména k prioritizovanému doručování do datových schránek.

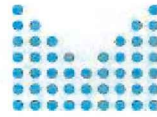
3 Identita subjektu práva

Jak konstatoval i Nejvyšší správní soud, základním problémem právní jistoty úkonů učiněných prostřednictvím veřejné datové sítě (internetu) je skutečnost, že zprávy takto zaslané postrádají záruku, že byly poslány určitou osobou a že při jejich přenosu nedošlo k jejich pozměnění (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009. sp. zn. 9 As 90/2008). Ve vztahu k možnosti využívání elektronického podávání je klíčová možnost ověření identity podatele, resp. skutečnost, že podání je projevem vůle dotčené osoby.

Správní řád v tomto ohledu stanovuje zejména obsahové náležitosti podání, a to v § 37 odst. 2 správního řádu: „Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání **jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 4**. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě **dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování**. Právnícká osoba uvede v podání svůj **název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování**. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a **podpis osoby, která je činí**.“

Kromě standardních identifikačních údajů tak obsahuje správní řád požadavek na podpis osoby, která podání činí, který má stvrzovat, že se podatel s obsahem ztotožňuje. Jak již bylo uvedeno výše, správní řád neupřesňuje, že vlastnoruční podpis může být nahrazen jeho elektronickou podobou. To plyne ze zvláštních zákonů, kde zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů zakotvuje pro dokument podaný prostřednictvím datové schránky fikci písemného a podepsaného dokumentu a zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, přiznává konkrétním typům elektronických podpisů účinky vlastnoručního

¹⁰ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., změny zákonů v souvislosti s přijetím zákonů o přestupcích.



podpisu. Elektronický podpis umožňuje ověření, že odesílatel je skutečně tím, za koho se vydává, a že datová zpráva nebyla modifikována od doby svého podepsání. Odpovídající elektronický podpis je tak jedním z hlavních nástrojů identifikace a autentizace osob v prostředí internetu, přičemž identifikaci lze zjednodušeně vymezit jako zjištění identity subjektu, zatímco autentizaci jako ověření, že subjekt je tím, za koho se prostřednictvím této identity vydává (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 1 Ans 5/2010). Otázka zřízení a ověření přístupu k těmto nástrojům identifikace subjektů v elektronickém styku je tak řešena zvláštní právní úpravou.

Problematika identity subjektů veřejné správy se částečně odráží i v právní úpravě doručování, a to zejména u doručování na elektronickou adresu, prostřednictvím institutu podepsaného potvrzení převzetí písemnosti. Doručování na elektronickou adresu (e-mailem) totiž není průkazné a ze strany veřejné moci garantované (oproti systému datových schránek), proto také procesní předpisy účinnost doručení svazují s aktivním jednáním na straně adresáta v podobě potvrzení doručení ve stanovené lhůtě, opatřené nadto uznávaným elektronickým podpisem adresáta (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2014, sp. zn. 6 As 218/2014).

4 Související právní úpravy

Problematika elektronického podání není řešena pouze správním řádem, ale i dalšími procesními kodexy. Přestože všechny níže popsané předpisy umožňují učinit podání elektronickou formou (daňový řád v některých případech zakotvuje dokonce povinnost učinit podání elektronicky), v určitých aspektech se liší.

4.1 Občanský soudní řád

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v § 42 odst. 1 stanoví, že podání je možno učinit písemně a upřesňuje, že písemné podání se činí v listinné nebo elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě nebo telefaxem. Písemné podání učiněné v elektronické podobě je potřeba doplnit předložením originálu případně písemným podáním shodného znění, a to do 3 dnů. V případě podání v elektronické podobě podepsaného způsobem, se kterým zvláštní právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu (tj. prostřednictvím datové schránky nebo s uznávaným elektronickým podpisem) se nevyžaduje doplnění předložením jeho originálu. Povinnost podpisu a datování se nevztahuje na podání v elektronické podobě podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 300/2008 Sb.).

Právní úprava v občanském soudním řádu na rozdíl od správního řádu podřazuje podání v elektronické podobě pod písemnou podobu, kterou člení na listinnou a elektronickou, což terminologicky lépe odpovídá vývoji a realitě písemností, jelikož písemná forma dokumentu, může mít jak listinnou, tak elektronickou podobu (typicky datového souboru určitého formátu). Občanský soudní řád ve srovnání se správním řádem zkracuje dobu pro potvrzení podání učiněného elektronicky bez odpovídající možnosti ztotožnění adresáta (tedy mimo datovou schránku a využití uznávaného elektronického podpisu) na 3 dny.



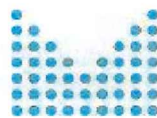
4.2 Trestní řád

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, upravuje způsoby podání v § 59, kde v odstavci 1 stanoví, že jej lze učinit písemně, ústně do protokolu, v elektronické podobě, telegraficky, telefaxem nebo dálnopisem. S účinností k 19. 9. 2016 došlo zákonem č. 298/2016 Sb., obdobně jako ve správním řádu, ke změně a byl vypuštěn explicitní požadavek na podepsání podání v elektronické podobě pro jeho nadbytečnost. Požadavek na podepsání podání vyplývá obecně z § 59 odst. 4 trestního řádu (podpis je náležitostí podání), konkrétní typ elektronického podpisu pak vyplývá z § 6 odst. 1 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce. Ani trestní řád neobsahuje explicitní zmínku o podání prostřednictvím datové schránky, ale Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14 dovodil, že i když ustanovení § 59 odst. 1 trestního řádu výslovně neuvádí možnost doručit podání prostřednictvím datové schránky podle zákona č. 300/2008 Sb., lze takovou formu dovodit z § 62 odst. 1 věta první trestního řádu, v němž se stanoví, že nebyla-li písemnost doručena při úkonu trestního řízení, doručuje ji orgán činný v trestním řízení do datové schránky; opačné posouzení obecných soudů je zatíženo nepřipustným formalismem a je v rozporu s právem na spravedlivý proces a na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Na rozdíl od správního řádu a občanského soudního řádu neobsahuje trestní řád možnost podání elektronickou formou bez odpovídajícího typu elektronického podpisu s dalším potvrzením/doplněním.

4.3 Daňový řád

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, upravuje obecně podání v § 72, kde stanoví, že podání lze učinit písemně, ústně do protokolu nebo datovou zprávou podepsanou způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu, nebo s ověřenou identitou podatele způsobem, kterým se lze přihlásit do jeho datové schránky (správce daně zveřejní, jaká podání lze učinit tímto druhým způsobem). Účinky podání má rovněž úkon učiněný vůči správci daně za použití datové zprávy, která není podepsána způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu, pokud je toto podání do 5 dnů ode dne, kdy došlo správci daně, potvrzeno. Daňový řád dále upřesňuje typy podání, která se činí pouze na tiskopise, resp. elektronicky datovou zprávou s využitím dálkového přístupu ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně. V souladu s § 72 odst. 4 pak platí, že má-li daňový subjekt nebo jeho zástupce zpřístupněnu datovou schránku nebo zákonem uloženou povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem, je povinen tyto vybrané typy podání učinit pouze datovou zprávou s využitím dálkového přístupu ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně odeslanou stanoveným způsobem. Klíčovým rozdílem právní úpravy v daňovém řádu je tak stanovení povinnosti určitým subjektům učinit konkrétní typy podání výhradně elektronickou formou.



5 Shrnutí pro realizaci ÚEP

Z analýzy správního řádu plyne, že v současné době umožňuje elektronické podání v několika formách, a to v elektronické podobě s odpovídajícím podpisem dle zvláštní právní úpravy, prostřednictvím datové schránky (přestože se o ní explicitně nezmiňuje) a prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití podpisu, za předpokladu, že je do 5 dnů potvrzeno, resp. doplněno. Jelikož správní řád používá obecně termínu podání „v elektronické podobě“, není při zavádění další platformy pro elektronické podání nezbytně nutné ustanovení § 37 doplňovat. I jakýkoli další typ elektronického podání ale musí respektovat požadavek na obsažení podpisu podatele. Tento problém lze překlenout kupř. prostřednictvím zakotvení fikce vlastnoručního podpisu ve zvláštní právní úpravě, po vzoru právní úpravy datových schránek. Otázka absence explicitní zmínky určitého typu podání, ve stávající podobě ustanovení § 37 konkrétně absence zmínky o datové schránce však nachází i své kritiky¹¹ a lze konstatovat, že pro podatele by byl výčet způsobů elektronického podání srozumitelnější a přehlednější. V případě striktně formalistického přístupu může absence výslovné zmínky o určitém způsobu podávání vést k výkladovým nejasnostem, jak demonstruje výše zmiňovaný nálezn ÚS ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14 (ÚS řešil elektronické podání v kontextu trestního řádu, kde rovněž nebyla zmíněna možnost podání prostřednictvím datové schránky). S ohledem na možné změny technických řešení realizace elektronického podání by však pravděpodobně takto upravené ustanovení vyžadovalo častější novelizace. Na okraj lze uvést, že o něco terminologicky přesnější variantu zvolil občanský soudní řád, který místo členění na písemné, ústní a elektronické podání hovoří o písemném podání v listinné nebo elektronické podobě.

Co se týče úkonů orgánů veřejné správy, správní řád postrádá obecnou zmínku o možnosti činit úkony v digitální podobě, nicméně v kontextu další právní úpravy je nezbytné zásadu písemnosti zakotvenou v § 15 odst. 1 správního řádu jednoznačně vykládat tak, že písemná podoba zahrnuje i elektronickou podobu úkonů. Případná úprava zakotvující (resp. preferující) elektronickou podobu by tak měla spíše proklamativní charakter.

Pokud by nová platforma pro realizaci elektronických podání zahrnovala i možnost přijímat písemnosti zasílané správními orgány, musela by se nejrozsáhlejší změna týkat právní úpravy doručování, která z elektronických variant upravuje doručování do datových schránek, doručování na zvolenou elektronickou adresu a tzv. hybridní poštu kombinující vypravení písemnosti v elektronické podobě a doručení adresátovi standardní formou. U jakéhokoli doplnění způsobů doručení by pak musela být vyřešena hierarchie doručování.

¹¹ Viz POTĚŠIL op. cit., s. 209, kde autor předmětné části o absenci explicitního zařazení podání prostřednictvím datové schránky mezi kvalifikované formy podání jako o evidentním nedostatku právní úpravy.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Výstup převzal v Praze dne *30.3.2018*

.....
Ing. Roman Vrba
ředitel projektu
ředitel odboru eGovernmentu

