

DORUČOVÁNÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

JAKUB KRÁL

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se snaží rozebrat problematiku doručování, resp. jeho specifika ve správním řízení. Poté, co se autor vypořádá s aktuální právní úpravou obsaženou ve správním řádu, s důrazem na specifika doručování fyzickým a právnickým osobám, uložení písemnosti či doručování veřejnou vyhláškou, zaměřuje se na osvětlení poměrně nového institutu doručování do datových schránek a záludnosti, které s sebou tato radikální změna v systému doručování přináší, zejména v oblasti počítání lhůt. V závěru příspěvku se také snaží upozornit na určité problémy při užívání zaručeného elektronického podpisu.

Key words in original language

Doručení; písemnost; datová zpráva; zaručený elektronický podpis; datová schránka; uložení; fikce doručení; počítání lhůt; doručování do zahraničí; veřejná vyhláška.

Abstract

This paper tries to elaborate the issue of delivery, respectively its specifics in the administrative proceedings. Firstly, the author deals with up-to-date legal regulation stated in the administrative procedure act, with emphasis on the specifics of the delivery to the individuals and to the legal persons, deposition of the written document or delivery based on the public notice, and then he focuses on elucidation of the rather new institute of delivery into the data boxes and various gimmicks brought by this radical change in the system of delivery, in particular in the area of the terms measurement. At the end of this paper the author tries to call attention with respect to the use of the authorized electronic signature.

Key words

Delivery; written document; data message; authorized electronic signature; data box; deposition; fiction of delivery; terms measurement; abroad delivery; public notice.

1. ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je přehledně rozebrat poměrně složitou a relativně novou právní úpravu doručování ve správním řízení. Primární důraz je

kladen na postup dle správního řádu¹, prostor je však též věnován právní úpravě doručování do datových schránek podle zákona o elektronických úkonech². Hlavním přínosem tohoto příspěvku by mělo být nastínění určitých nejasností ve výkladu zákonných ustanovení, které přináší každodenní praxe.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA DORUČOVÁNÍ PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Vzhledem k tomu, že informační technologie zaznamenaly v době nedávno minulé obrovský rozmach, musel i právní řád na tento vývoj určitým způsobem reagovat. Zatímco starý správní řád³ znal pouze instituty doručení do vlastních rukou, uložení, fikci doručení a doručení veřejnou vyhláškou, tak nový správní řád již operuje s pojmy jako je doručení prostřednictvím veřejné datové sítě na elektronickou adresu zprávou se zaručeným elektronickým podpisem či doručení do datové schránky.

2.1. OBECNÁ ÚPRAVA DORUČOVÁNÍ

Od 1. listopadu 2009 mají všechny orgány veřejné správy, jakož i orgány moci soudní, aktivovány své datové schránky. Stejně tak mají povinně zřízeny datové schránky všechny právnické osoby. Právě proto je nově jako primární způsob doručování písemností stanoveno jejich dodání do datových schránek. Teprve v případě, kdy takovéto doručení není možné, lze písemnost doručit i jinými způsoby. Těmi jsou doručení prostřednictvím obecního úřadu, policejního orgánu či provozovatele poštovních služeb. Pokud to neodporuje zákonu nebo povaze věci, může správní orgán účastníkovi doručovat písemnosti také na jeho adresu pro doručování, resp. jeho elektronickou adresu, kterou sám uvede, obzvláště za účelem urychlení samotného řízení.

Dále zákon stanovuje pro určitou skupinu písemností obligatorní doručování do vlastních rukou adresáta. Jedná se například o předvolání či oznámení rozhodnutí ve správním řízení. Taktéž je třeba zajistit doručení písemnosti do vlastních rukou adresáta v situaci, kdy objektivně hrozí, že by písemnost mohla být vydána jiné osobě, mající navíc protichůdný zájem na věci. Pokud však již výše zmíněná situace nastane, pak je možné považovat písemnost za doručenu pouze v případě, že adresát sám uzná její převzetí od příjemce nebo je z jeho dalšího konání naprosto zjevné, že písemnost obdržel.

V některých případech je nezbytné, aby byla samotná skutečnost doručení písemnosti adresátovi zpětně prokazatelná. K tomuto účelu slouží institut

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

³ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

v běžné praxi obvykle nazývaný jako doručenka. Jedná se o písemný doklad, že byla písemnost doručena včetně určení dne, kdy se tak stalo. Donedávna byla téměř výhradně užívána v papírové podobě jako odnímatelná součást obálky, na které vždy doručovatel (zaměstnanec provozovatele poštovních služeb) vyznačil datum doručení písemnosti a adresát tento fakt stvrdil svým vlastnoručním podpisem, u právnické osoby taktéž připojil otisk razítka. V ostatních případech, kde se u písemností do vlastních rukou doručenka nevyžaduje, platí nevyvratitelná domněnka, že bylo doručeno třetím dnem ode dne odeslání.

V dnešní době však začíná postupně převládat elektronické doručování, pro které se stává papírová forma doručenky naprosto nevyhovující. Proto zákon počítá s dalšími způsoby, jak lze úspěšné doručení prokázat. Je-li písemnost doručena na elektronickou adresu, pak jako doručenka postačí zpráva adresáta opatřená jeho zaručeným elektronickým podpisem, ve které uvede skutečnost, že mu byla písemnost doručena. Pro případ doručování do datové schránky je situace ještě o něco jednodušší, neboť doručenka je generována automaticky systémem, který provede záznam o přihlášení se oprávněného uživatele do jeho datové schránky. Pokud by tak neučinil v zákonem stanovené lhůtě, pak je doručení prokázáno dalším automatickým záznamem, a sice o dodání zprávy do datové schránky, a následným připočtením marně uplynuté lhůty pro vyzvednutí písemnosti.

Správní řád počítá též s případy, kdy se doručení způsobu výše popsanými napoprvé nezdaří. Pokud se vrátí zpráva zaslaná na elektronickou adresu adresáta jako nedoručitelná, pak je správní orgán povinen učinit druhý pokus. Teprve, když i tento selže, postupuje správní orgán tak, jako by o doručování touto formou nebyl požádán a dále doručuje prostřednictvím obecního úřadu, policejního orgánu či provozovatele poštovních služeb. Jestliže se zpráva zaslaná na elektronickou adresu adresáta nevrátí jako nedoručitelná, avšak adresát nepotvrdí převzetí písemnosti nejpozději do následujícího pracovního dne, pak opět postupuje správní orgán tak, jako by o doručování touto formou nebyl adresátem požádán.⁴

2.2. SPECIFIKA DORUČOVÁNÍ FYZICKÝM OSOBÁM

Zvláštní úprava doručování fyzickým osobám se již podrobněji věnuje především doručování písemností v listinné (tedy papírové) podobě. Nejprve je třeba zodpovědět otázku, na jakou adresu se mají písemnosti fyzické osobě doručovat. Primárně se jedná o tzv. adresu pro doručování, což je adresa fyzické osoby evidovaná v informačním systému evidence obyvatel (nejčastěji adresa trvalého bydliště), v případě cizinců je to adresa trvalého pobytu, a pokud fyzická osoba podnikatelem, lze doručovat též do

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 19.

místa jejího podnikání.⁵ Dále je možné doručovat fyzické osobě na její elektronickou adresu, pokud o takovou formu doručování požádá, musí ovšem poté vždy potvrdit doručení zprávy vlastní zprávou se zaručeným elektronickým podpisem.

Velice zajímavé a pro praktickou aplikaci někdy až úsměvné je ustanovení, které umožňuje doručit písemnost fyzické osobě kdekoli, kde ji bude možné zastihnout. Snaha o zrychlení a zefektivnění procesu doručování je pochopitelná, avšak lze si jen stěží představit přebírání písemností v restauraci či na veřejném koupališti.

Jedním z určujících aspektů doručování fyzickým osobám je skutečnost, kdo všechno může písemnost převzít. V první řadě je to sám adresát osobně, avšak přestože se některé písemnosti označují jako doručované „do vlastních rukou“, je možné, aby je převzala i jiná osoba místo adresáta, pokud se tato osoba prokáže písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem nebo plnou mocí bez úředně ověřeného podpisu, byla-li udělena přímo před doručujícím orgánem. V případě, že se jedná o písemnost, která nemusí být doručována do vlastních rukou, ale musí být její převzetí potvrzeno příjemcem, je možné ji předat též dalším osobám, které bydlí nebo pracují na doručovací adrese příjemce, za předpokladu, že souhlasí s následným předáním písemnosti adresátovi. Pokud se jedná o běžné psaní, které není určeno do vlastních rukou ani se nevyžaduje potvrzení příjemce, lze jej vložit do domovní schránky adresáta.

Vzhledem k tomu, že velmi častými adresáty úkonů správních orgánů jsou osoby poskytující právní pomoc a poradenství účastníkům správních řízení, jako jsou advokáti, notáři, soudní exekutoři a další, obsahuje správní řád zvláštní právní úpravu doručování těmto osobám. Písemnosti, které jsou primárně určeny do vlastních rukou advokáta, mohou být převzaty též jeho koncipienty a dalšími jinými zaměstnanci. Pokud vykonává advokát svou činnost ve spojení s dalšími advokáty, pak mohou jemu určené písemnosti přebírat i ostatní advokáti, jejich koncipienti a další zaměstnanci. Pokud advokát působí jako společník veřejné obchodní společnosti, mohou jeho písemnosti přebírat i další společníci a další zaměstnanci společnosti. Výše uvedené platí obdobně pro notáře, soudní exekutory a další osoby s podobným zaměřením své činnosti.⁶

2.3. SPECIFIKA DORUČOVÁNÍ PRÁVNICKÝM OSOBÁM

Pod právní úpravu doručování právnickým osobám spadá též doručování fyzickým osobám, které jsou podnikateli a taktéž správním orgánů a jiným orgánům veřejné moci. Obecně se právnickým osobám doručuje na jejich

⁵ Jemelka, L. et al: Správní řád : komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, 592, ISBN 978-80-7179-784-5

⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 20.

adresu pro doručování, popř. na adresu jejich sídla či příslušné organizační složky. I zde platí, že je možné doručovat právnické osobě na její elektronickou adresu, pokud o takovou formu doručování požádá, musí ovšem poté vždy potvrdit doručení zprávy vlastní zprávou se zaručeným elektronickým podpisem. V případě, že se jedná o zahraniční právnickou osobu, pak je jí doručováno na adresu její organizační složky zřízení v České republice, to ovšem za předpokladu, že se jí daná písemnost týká, v opačném případě se doručuje do zahraničí.

Právě u právnických osob je ještě důležitější skutečnost, kdo smí za ní převzít písemnost. V první řadě to jsou orgány a osoby, jež jsou oprávněny činit právní úkony jménem této právnické osoby. K přijímání písemností mohou být pověřeny i jiné osoby, jako jsou například zaměstnanci podatelny. Jestliže se nepodaří doručit písemnost právnické osobě na adresách výše zmíněných, neboť se tam nikdo nezdržuje, pak je možné doručit písemnost na adresy osob, jež jsou oprávněny činit právní úkony jménem této právnické osoby. V každém případě není přípustné, aby se právnická osoba dožadovala prominutí zmeškání úkonu s poukazem na skutečnost, že se na její doručovací adrese nikdo nezdržuje. Je povinností samotné právnické osoby, aby zajistila přebírání písemností na adrese k tomu určené.

Písemnosti, které se nedoručují do vlastních rukou, avšak je nezbytné potvrzení převzetí příjemcem, lze předat osobě pověřené k přebírání korespondence, osobě, který může opatřit potvrzení o doručení razítkem právnické osoby, nebo i dalším osobám, bydlícím či pracujícím na adrese pro doručování, které souhlasí s následným předáním písemnosti adresátovi.

Pokud jde o doručování písemností, které nejsou určeny do vlastních rukou, a současně se nevyžaduje potvrzení o doručení, pak zde platí totéž, co při doručování fyzickým osobám, lze tedy vhodit písemnost do poštovní schránky adresáta.⁷

2.4. SPECIFIKA DORUČOVÁNÍ DO ZAHRANIČÍ

V případě, že je adresátem písemnosti fyzická nebo právnická osoba, která se dlouhodobě zdržuje v zahraničí, popř. tam má své sídlo, pak české správní orgány doručují písemnosti skrze provozovatele poštovních služeb nebo ve spolupráci s orgánem státní správy, který je doručováním písemností do zahraničí pověřen. Totéž platí pro fyzické osoby, které mají v zahraničí trvalý pobyt a také pro fyzické či právnické osoby, jež mají v zahraničí adresu pro doručování. Jestliže není možné doručit písemnost

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 21.

ani jedním z výše uvedených způsobů, pak správní orgán ustanoví adresátovi opatrovníka.⁸

2.5. ULOŽENÍ PÍSEMNOSTI

Institut uložení písemnosti přichází v úvahu za situace, kdy není možné doručit listinnou písemnost adresátovi fyzické osobě, protože není k zastížení, resp. právnické osobě, neboť nebyla nalezena žádná osoba, jež by mohla písemnost převzít, a současně všechny další výše uvedené způsoby doručení také selhaly. Jedná se tudíž o procesní prostředek, jak zabránit úplnému znemožnění doručení písemnosti například za situace, kdy adresát svým jednáním úmyslně avšak legálně brání jejímu převzetí.

Místem uložení může být správní orgán, který písemnost vydal, respektive obecní úřad nebo pobočka provozovatele poštovních služeb, jestliže se listinná písemnost doručuje jejich prostřednictvím.⁹ O neúspěšném doručení je adresát informován oznámením vloženým do jeho poštovní schránky. Oznámení obsahuje informace o tom, kde, od jakého okamžiku a v jakou denní dobu je možné si uloženou písemnost vyzvednout. K vyzvednutí písemnosti je stanovena 10 denní lhůta, po jejímž marném uplynutí je písemnost vložena do poštovní schránky či na jiné vhodné místo, to ovšem za podmínky, že je takový postup možný a správní orgán jej nevyhloučil. V opačném případě je písemnost vrácena zpět správnímu orgánu, jenž ji vydal. Adresát musí být dále poučen, jaké právní důsledky nevyzvednutí písemnosti vyvolá.

Obecně platí fikce, že marným uplynutím lhůty určené k vyzvednutí písemnosti je považována tato písemnost za doručenou, a to k poslednímu dni této lhůty. Adresát může ve zcela výjimečných případech prokázat, že si z vážného důvodu a aniž by to zavinil, uloženou písemnost ve stanovené lhůtě nemohl vyzvednout. To jej opravňuje k tomu, aby si mohl požádat o určení neplatnosti doručení či změnu data doručení písemnosti. Zákon pamatuje i na případy, kdy se příjemce převzetí písemnosti zjevně brání, za takové situace je poučen o právních důsledcích svého jednání. Když osoba zabráni doručení písemnosti i přes toto poučení nebo znemožní samotné poučení, pak opět nastupuje zákonná fikce a písemnost se považuje za doručenou okamžikem neúspěšného pokusu o její doručení.¹⁰

2.6. DORUČOVÁNÍ PROSTŘEDNICTVÍM VEŘEJNÉ VYHLÁŠKY

Jsou-li adresáty osoby, jejichž místo pobytu či sídlo nejsou odesílateli známy, respektive se jedná o osoby, kterým průkazně není možné

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 22.

⁹ Skulová, S. et al: Správní právo procesní, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, 279, ISBN 80-86861-53-8

¹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 23 a § 24.

písemnosti doručovat, správní orgán jim písemnosti doručuje veřejnou vyhláškou. Totéž platí pro osoby, jež nejsou správnímu orgánu známy a taktéž v ostatních zákonem stanovených případech. Samotné doručení se pak realizuje tak, že správní orgán písemnost či oznámení o možnosti jejího převzetí vyvěsí na své úřední desce, přičemž den vyvěšení vyznačí přímo na písemnosti. Dále je povinen ke zveřejnění téhož způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Opět nastává fikce a písemnost se považuje za doručenou patnáctým dnem po jejím vyvěšení. Vykonnávají-li určité pravomoci fyzické osoby namísto orgánů veřejné správy, pak tyto doručují veřejnou vyhláškou prostřednictvím obecního úřadu, který se nachází v místě, kde realizují svou činnost v přenesené působnosti.¹¹

3. AKTUÁLNÍ PROBLÉMY V PRAXI SPOJENÉ S PROJEKTEM DIGITALIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Zavedení obligatorního doručování do datových schránek právníkům osobám a fakultativního doručování do datových schránek fyzickým osobám (pokud se dobrovolně rozhodnou nechat si je zřídit) ze strany orgánů veřejné moci, bylo jistě velkým krokem dopředu, který byl bezesporu veden snahou o urychlení procesu doručování a dále jeho zefektivnění a především zlevnění. Pozitivní dopad například na životní prostředí je neoddiskutovatelný, avšak každé takové pozitivum je logicky vykoupeno určitými negativními dopady. Vzhledem k tomu, že celý systém byl spuštěn de facto ze dne na den, nebyly orgány státní správy, natožpak orgány moci soudní dostatečně připraveny na tak razantní změnu v systému doručování. Následkem toho se nezdálo, že ze soudu byla vypravena jedna písemnost za celý den, že správní orgány expedovaly jedině rozhodnutí třeba i několik hodin nebo že zastaralá výpočetní technika celý proces neunesla a zhroutila se celá síť. Neraď bych se ale dostal do role senzacechtivého novináře, který informuje o tom, kterak se řítí orgány veřejné správy do záhuby, bohužel výše popsané situace byly každodenní realitou, jíž jsem byl i já osobně přímo účasten, jakožto zaměstnanec Ministerstva zdravotnictví ČR.

Níže však nehodlám již rozebírat příznivé ekologické či ekonomické aspekty digitalizace veřejné správy a stejně tak již nepovažuji za nutné popisovat další komické situace způsobené nepřípravou jednotlivých odborů informatiky na takto revoluční změnu. Budu se zabývat čistě právními aspekty, které nová právní úprava přináší, a pokusím se poukázat na problémy, jež se v praxi doposud objevily. Taktéž jsem se rozhodl věnovat jednu podkapitolu zásadním nedostatkům, které spatřuji v systému užívání elektronického zaručeného podpisu.

3.1. POČÍTÁNÍ ČASU PŘI FIKCI DORUČENÍ

¹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 25.

Právní úprava doručování do datových schránek je obsažena v zákoně o elektronických úkonech, který rozlišuje dva na první pohled téměř totožné pojmy, a sice dodání písemnosti do datové schránky a její skutečné doručení. Písemnost totiž není doručena jejím faktickým dodáním do datové schránky adresáta, nýbrž teprve okamžikem, kdy se příjemce, jakožto oprávněná osoba přihlásí do datové schránky. I zde ovšem, stejně jako je tomu ve správním řádu, existuje pojistka proti pasivitě adresáta v podobě fikce, která stanoví, že písemnost je považována za doručenu marným uplynutím lhůty 10 dnů od okamžiku dodání písemnosti do datové schránky, aniž by se příjemce přihlásil do datové schránky.¹²

Právě s výše popsanou fikcí je spojen jeden velmi zajímavý problém. Je otázkou, co se stane, když připadne poslední den lhůty na sobotu, neděli či státní svátek. Uplatní se ustanovení § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu (dále jen „ustanovení o počítání času“), které říká, že „připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den ...“? Odpověď na velmi podobnou otázku se snažil nalézt Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „poradní sbor“), který se na svých zasedáních obecně věnuje problematice sporného výkladu různých ustanovení správního řádu. Poradní sbor se zabýval problémem, jestli je možné aplikovat ustanovení o počítání času na 10 denní lhůtu pro vyzvednutí uložené písemnosti. Nakonec dospěl k závěru, že by se v tomto případě mělo ustanovení o počítání času uplatnit a konec lhůty posunout na nejbližší pracovní den. Hlavními důvody pro tento výklad byly dvě skutečnosti, že vyzvednutí uložené písemnosti je úkonem v řízení, pro který byla lhůta stanovena, a že není fakticky možné písemnost vyzvednout např. v neděli či ve státní svátek. Poradní sbor však připustil i odlišný výklad, avšak své stanovisko opírá především o dosavadní judikaturu¹³, která zohledňovala faktické převzetí uložené písemnosti.¹⁴

Podobný problém nastal též u 15 denní lhůty, která je stanovena při doručování veřejnou vyhláškou. Zde však již celkem jednoznačně převládá názor v odborné veřejnosti, že se v daném případě nejedná o lhůtu v pravém slova smyslu, nýbrž o dobu, a to především proto, že tato „lhůta“ není určena k provedení určitého úkonu v řízení. Jde tedy pouze o určité plynutí času, resp. doby, po kterou je písemnost vyvěšena. Písemnost je automaticky doručena uplynutím této doby, žádný úkon účastníka se

¹² Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, § 17.

¹³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 5 A 68/97, publikován pod č. 568/2000 SJS a náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 157/03, publikován pod č. 57/2004 Sbirky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 33, ročník 2004, s. 81.

¹⁴ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 1/2005 [cit. 2010-04-30]

Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>>

nevyžaduje a ani žádný úkon účastníka nemůže doručení zabránit. Proto není v tomto případě uplatnění ustanovení o počítání času namístě.

Na počátku této podkapitoly jsem popsal problém, který se nachází tak přibližně uprostřed mezi dvěma výše vyřešenými situacemi. Je nepochybné, že přihlášení se do datové schránky je určitým úkonem, pro který je zákonem stanovena 10 denní lhůta. Na druhé straně je zřejmé, že přihlásit se do datové schránky je bez nejmenších problémů možné v sobotu, v neděli i o státním svátku. Právě na posledním zmíněném argumentu postavily orgány státní správy svou dosavadní (nicméně velmi krátkou) praxi. Neuplatnění ustanovení o počítání času je také v souladu s metodikou „Datové schránky a činnost správních úřadů“¹⁵, publikovanou Ministerstvem vnitra ČR, jakožto garantem digitalizace státní správy a systému doručování do datových schránek orgány veřejné správy.

Musím přiznat, že na tuto otázku nemám ještě jednoznačný názor. Rozumím faktu, že správní orgány musely zaujmout určité stanovisko, aby mohly postupovat jednotně. Jen mě trochu překvapuje, že se přiklonily k přísnějšímu výkladu. Osobně se totiž domnívám, že je velmi problematické tvrzení, že se adresát může přihlásit do datové schránky kdykoli. Nikdo, dle mého názoru, nemůže spravedlivě požadovat po zaměstnanci právnické osoby, aby se v sobotu, v neděli či dokonce o státním svátku přihlašoval do datové schránky svého zaměstnavatele a přebíral tak doručenou písemnost. Je dosti pravděpodobně, že tuto mnou zde nastíněnou otázku definitivně vyřeší teprve soud, na nějž se obrátí účastník, který v důsledku neuplatnění ustanovení o počítání času zmešká třeba odvolací lhůtu.¹⁶

3.2. NEDOSTATKY V SYSTÉMU UŽÍVÁNÍ ELEKTRONICKY ZARUČENÝCH PODPISŮ

Problém, na který jsem se rozhodl upozornit v této podkapitole, není otázkou sporného právního výkladu, avšak má zásadní význam v oblasti právní jistoty. Již se stalo naprosto běžnou praxí, že se celá řada dokumentů zasílá elektronicky e-mailem namísto postupně zastarávající listinné podoby. E-mailový účet si však může zřídit kdekdo, a tak byl vytvořen institut tzv. zaručeného elektronického podpisu, který má zajistit naprosto jednoznačnou identifikaci odesílatele zprávy. Elektronický zaručený podpis má celou řadu výhod. Kromě jeho připojení k běžné datové zprávě prostřednictvím e-mailu, jej lze připojit prakticky k jakémukoli elektronickému dokumentu, jehož pravost tak můžeme snadno ověřit.

¹⁵Webové stránky Ministerstva vnitra ČR [cit. 2010-04-30]

Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky.aspx>>

¹⁶ V tomto ohledu doporučuji prostudování rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, sp. zn. 7 As 9/2008, které se problematice fikce doručení věnuje poměrně podrobně.

Fungování celého systému zajišťují tzv. akreditovaní poskytovatelé certifikačních služeb, prostřednictvím nichž si je možné nechat zřídit zaručený elektronický podpis. Právní úprava je obsažena především v zákoně o elektronickém podpisu.¹⁷ „Ověření intervalu doby platnosti - ověření, zda v době doručení datové zprávy byl kvalifikovaný certifikát podepisující osoby nebo kvalifikovaný systémový certifikát označující osoby v intervalu doby platnosti. Ověření se provádí zpravidla pomocí aplikace bez zásahu ověřující osoby ... Ověření, zda certifikát nebyl zneplatněn - ověření, zda se kvalifikovaný certifikát podepisující osoby nebo kvalifikovaný systémový certifikát označující osoby nenacházejí v seznamu zneplatněných certifikátů s časem zneplatnění, který předchází doručení datové zprávy. Rozhodným seznamem zneplatněných certifikátů je pro tyto účely seznam, jehož platnost začíná bezprostředně po čase doručení datové zprávy. Ověření provádí ověřující osoba, aplikace jej zpravidla neprovádí.“¹⁸

Výše citovaná ustanovení v praxi umožňují situace, kdy podá například účastník správního řízení řádně a včas e-mailem odvolání se zaručeným elektronickým podpisem. Aplikace jej ověří a úřední osobě správního orgánu prvního stupně se zobrazí informace, že identifikace účastníka proběhla v pořádku a že jeho certifikát je platný. Následně takovouto datovou zprávu vloží do elektronické verze spisu¹⁹. Poté je spis formálně postoupen odvolacímu správnímu orgánu. Zde probíhá v prvé řadě standardní validace, zdali není podané odvolání opožděné či nepřipustné. A právě v tento okamžik nastává problém, na který bych rád upozornil. Pokud totiž odvolateli v mezičase vypršela platnost jeho certifikátu, resp. již má certifikát nový, zobrazí se úřední osobě odvolacího správního orgánu informace, že certifikát je neplatný, bez ohledu na to, že v době podání odvolání (odeslání datové zprávy) platný byl. Za těchto okolností je velmi složité přezkoumat, jestli bylo odvolání skutečně podáno řádně či nikoliv.

Osobně si myslím, že stávající technické řešení do značné míry nabourává princip právní jistoty. Přitom by zajisté nebylo obzvláště složité zajistit, aby byl certifikát u zaručeného elektronického podpisu ověřen u každé doručené datové zprávy pouze jednou, a to k okamžiku jejího doručení a informace o platnosti certifikátu byla uložena, resp. připojena k datové zprávě i do budoucna. Na druhou stranu je možné, že ještě dříve než bude tento problém vyřešen, bude zcela nahrazeno zasílání datových zpráv e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem modernější technologií datových schránek.

¹⁷ Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Vyhláška Ministerstva informatiky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelkách, Příloha bod 2 písm. a) a c).

¹⁹ Celá řada správních orgánů již vede spisy pouze v elektronické podobě.

4. ZÁVĚR

Pevně věřím, že se mi v tomto příspěvku podařilo přehledně shrnout aktuálně platnou právní úpravu doručování ve správním řízení. Domnívám se, že dosud publikované komentáře správního řádu jsou již v oblasti doručování poměrně zastaralé, neboť nemohou reflektovat celou řadu legislativních změn, které nastaly v souvislosti s projektem digitalizace veřejné správy. Proto si myslím, že bylo vhodné danou problematiku opět osvětlit a především poukázat na určité rozporné výklady, které přináší každodenní praxe. V neposlední řadě jsem se též pokusil upozornit na určitý nedostatek při užívání zaručeného elektronického podpisu a byl bych velmi rád, kdyby tento podnět přispěl k odstranění takto zbytečného problému.

Literature:

- Jemelka, L. et al: Správní řád : komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, 592 s., ISBN 978-80-7179-784-5.
- Skulová, S. et al: Správní právo procesní, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, 279 s., ISBN 80-86861-53-8.
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 5 A 68/97, publikován pod č. 568/2000 SJS.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 157/03, publikován pod č. 57/2004 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu, sv. 33, ročník 2004, s. 81.
- Webové stránky Ministerstva vnitra ČR [cit. 2010-04-30] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky.aspx>.
- Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 1/2005 [cit. 2010-04-30] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

Contact – email

Jakub.kral@mail.muni.cz