

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 124

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013

Právní účinky doručení rozhodnutí v případě neplatného elektronického podpisu

- I. Rozhodnutí doručené do datové schránky účastníka, avšak opatřené zaručeným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby, který expiroval, nelze bez dalšího považovat za nicotné. Za nicotné by mohlo být rozhodnutí považováno v případě, že by bylo vydáno zcela bez vědomí oprávněné osoby. Absence platného elektronického podpisu nebude mít ve většině případů vliv ani na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, pokud představuje jen formální vadu, která podstatným způsobem nesnižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost rozhodnutí a jeho soulad se zákonem.*
- II. Pokud správní orgán zjistí, že stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl poprvé účastníkovi doručen s neplatným elektronickým podpisem, nevydává opravné rozhodnutí dle § 70 správního řádu, ani opravné usnesení o opravě stejnopisu rozhodnutí (takový postup totiž není třeba, pokud je v daném případě ve spise již obsaženo písemné vyhotovení rozhodnutí bez vad), ale zašle je účastníkovi znovu (resp. mu zašle nový stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí). Odvolací lhůta počne běžet od doručení podoby stejnopisu shodujícího se s originálem písemného vyhotovení, které je ve spise založeno.*

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda v případě neplatnosti elektronického podpisu u písemného vyhotovení rozhodnutí doručeného prostřednictvím datové schránky bylo doručeno řádně, a zda může rozhodnutí v případě absence elektronického podpisu u doručeného písemného vyhotovení (resp. v případě, kdy certifikát, na němž je podpis založen, tzv. expiroval) nabýt právní moci.

I.

Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stanoví, že správní orgán doručí písemnost prostřednictvím

veřejné datové sítě do datové schránky. Ustanovení § 69 odst. 3 správního řádu pak upravuje podrobnějším způsobem náležitosti elektronické verze písemného vyhotovení rozhodnutí, když stanoví, že pokud se na žádost účastníka má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba elektronickou verzi rozhodnutí a na místě otisku úředního razítka uvede slova „otisk úředního razítka“ a dokument podepíše svým uznávaným elektronickým podpisem.¹

Je však otázkou, zda lze rozhodnutí, které bylo oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, kterému chybí elektronický podpis (resp. v případě, kdy kvalifikovaný certifikát, na kterém je založen zaručený elektronický podpis, pozbyl platnosti plynutím času), považovat za nezákonné nebo nicotné. V praxi také není jasné, zda rozhodnutí oznámené doručením stejnopisu písemného vyhotovení bez platného elektronického podpisu oprávněné úřední osoby může nabýt právní moci.

II.

Pokud je písemné vyhotovení rozhodnutí v elektronické podobě opatřeno elektronickým podpisem, který pozbyl platnosti (resp. došlo k jeho expiraci), lze mít za to, že je na ně třeba pohlížet jako na dokument řádně nepodepsaný (stejně, jako by na písemném vyhotovení rozhodnutí v listinné podobě chyběl vlastnoruční podpis oprávněné úřední osoby).

Obsah a forma rozhodnutí je popsána v ustanovení § 67 správního řádu. Podpis oprávněné úřední osoby představuje jednu z formálních náležitostí rozhodnutí, dle ustanovení § 69 odst. 1 je možno podpis oprávněné úřední osoby na stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.

Pokud ovšem rozhodnutí nemá všechny požadované náležitosti, jedná se o vadné rozhodnutí; dle závažnosti jeho vad může jít o rozhodnutí nicotné, nezákonné nebo pouze o rozhodnutí formálně vadné.

Lze mít za to, že na tomto místě jistě nelze hovořit o nicotnosti rozhodnutí, neboť za nicotné lze považovat takové rozhodnutí, které obsahuje *„jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívající například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek*

¹ Dle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů

zákonem předepsané formy“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 – 70²).

Citovaný rozsudek se také vyjadřuje v tom smyslu, že *„absence podpisu oprávněné osoby na písemném vyhotovení rozhodnutí správního orgánu, které bylo doručeno účastníkům správního řízení, za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je takovou osobou podepsáno a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí.“*

Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy konstantně potvrzuje, že je nutné chápat nicotnost z materiálního hlediska, to znamená, že rozhodnutí je nicotné, pouze pokud má vady spočívající v těžkém nedostatku formy, neurčitosti, nesmyslnosti atd. O tak závažnou vadu se však nejedná v případě, když oprávněná úřední osoba podepsala rozhodnutí elektronickým podpisem, který expiroval (za předpokladu, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí podepsané touto oprávněnou úřední osobou).³

Rozhodnutí ve správním řízení, doručené do datové schránky účastníka, avšak opatřené zaručeným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby, který pozbyl platnosti, nelze považovat za nicotné. Za nicotné by však mohlo být rozhodnutí považováno v případě, že by bylo rozhodnutí vydáno zcela bez vědomí oprávněné osoby. V případě doručování do datových schránek však lze uvedený předpoklad vyloučit s poukazem na zvláštní způsob doručení, jímž je sledována verifikace odesilatele⁴ a také doložení legitimacy vydaného rozhodnutí, ve spojení s jeho přičitatelností příslušnému správnímu orgánu (neboť již samotný způsob používání datových schránek a jejich autorizace by měl zaručovat autenticitu takto zasílaných dokumentů).

Je však třeba zkoumat, zda mohla mít absence platného elektronického podpisu vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nejasnost týkající se elektronického podpisu tedy nebude mít ve většině případů vliv ani na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, pokud představuje jen formální vadu, která podstatným způsobem nesnižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 - 70, dostupný z www.nssoud.cz, se sice týká předchozí právní úpravy (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), ale bývá vztahován i na novou právní úpravu a hojně citován i v pozdější judikatuře (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 55/2007 – 92 a č.j. 1 As 42/2008 – 34, atd.).

³ Lze zmínit také judikaturu prvorepublikového Nejvyššího soudu Československé republiky, neboť již tento se vyjádřil obdobně: *„Nedostatek podpisu a razítka na úředním vyřízení není vadou podstatnou, nezavdává-li pochybnosti o pravé podstatě a druhu písemnosti, a nebyla-li strana ani jinak vadou tou ve své obhajobě zkrácena.“* (srov. Boh. A 3110/24)

⁴ K přístupu do datové schránky orgánu veřejné moci je oprávněn vedoucí orgánu veřejné moci. Do datové schránky orgánu veřejné moci může mít také v souladu s § 8 odst. 6 písm. c) zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, přístup zpravidla pouze fyzická osoba určená vedoucím orgánu veřejné moci, pro který byla datová schránka zřízena, a to v rozsahu jím stanoveném, popřípadě také administrátor dle § 8 odst. 7 zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Osoba oprávněná k přístupu do datové schránky se do ní přihlašuje prostřednictvím přístupových údajů a je povinna s nimi zacházet tak, aby nedošlo k jejich zneužití.

rozhodnutí a jeho soulad se zákonem. O nezákonnosti rozhodnutí lze hovořit například v případě, kdy by ze zákonné úpravy vyplývalo, že dané rozhodnutí musí vydat a podepsat konkrétní osoba v rámci správního orgánu (jak je tomu např. u rozhodnutí o rozkladu podle § 152 odst. 2 správního řádu).⁵

III.

Ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu určuje, že právní moci nabývá rozhodnutí, které bylo oznámeno, a proti kterému nelze podat odvolání. Na uvedené navazuje ustanovení § 83 správního řádu, když ve svém odstavci prvním stanoví patnáctidenní odvolací lhůtu ode dne oznámení rozhodnutí. Oznamování rozhodnutí účastníkům řízení pak upravuje § 72 správního řádu, které určuje, že se rozhodnutí oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou⁶ nebo ústním vyhlášením. Odvolací lhůta pak počíná běžet dnem následujícím po dni doručení. Rozhodnutí tedy nabude právní moci patnáctým dnem ode dne oznámení rozhodnutí dle § 83 odst. 1, pokud žádný z účastníků proti němu nepodá odvolání.

V posuzovaném případě se ale nejedná se o řádné oznámení rozhodnutí, jde pouze o seznámení účastníka se zněním rozhodnutí. Neoznámení rozhodnutí se dle § 84 odst. 2 správního řádu nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2 správního řádu.

V případě, kdy správní orgán zjistí, že prve doručené písemné vyhotovení rozhodnutí bylo podepsáno neplatným elektronickým podpisem, je jistě žádoucí, aby správní orgán doručil rozhodnutí znovu – tentokrát již s platným elektronickým podpisem.⁷ Pokud tedy správní orgán zjistí, že bylo poprvé doručeno písemné vyhotovení rozhodnutí s neplatným elektronickým podpisem, nevydává opravné rozhodnutí dle § 70 správního řádu, ani opravné usnesení o opravě stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí (takový postup totiž není třeba, pokud je v daném případě ve spise již obsaženo písemné vyhotovení rozhodnutí bez vad), ale zašle je účastníkovi znovu (resp. mu zašle nový stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí). Odvolací lhůta pak počne běžet od doručení podoby stejnopisu písemného

⁵ Srov. Vedral. J., *Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání*, Praha : Polygon, 2012, str. 621.

⁶ V posuzovaném případě by mělo k řádnému oznámení rozhodnutí dojít prostřednictvím doručení formou datové zprávy do datové schránky v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu. Okamžik doručení, se váže na moment, kdy se oprávněná osoba do datové schránky přihlásí. Pokud k přihlášení oprávněnou osobou nedojde do 10 dnů od dodání datové zprávy do datové schránky, považuje se datová zpráva za doručenou desátým dnem od doručení (tzv. fikce doručení). Srov. § 17 odst. 3 a 4 zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

⁷ Zejména vzhledem k tomu, že v případě absence zaručeného elektronického podpisu nelze na rozhodnutí provést tzv. ověřovací doložku konverzí.

vyhotovení rozhodnutí shodujícího se s originálem písemného vyhotovení rozhodnutí, které je ve spisu založeno.⁸

⁸ Srov. Vedral. J., *Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání*, Praha : Polygon, 2012, str. 628, 730-731.