

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 151

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne
2. 12. 2016**

Postup při rozhodování na základě listinných podkladů

Předkládá-li osoba správnímu orgánu dokumenty, které zákon vymezuje jako povinné přílohy k žádosti, musí mít formu originálu nebo ověřené kopie. V případě elektronické komunikace musí být listina podrobena autorizované konverzi dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Je-li správnímu orgánu předkládána listina, která má sloužit k provedení důkazu, je dostačující prostá kopie dokumentu, popřípadě naskenovaný dokument, nejsou-li pochybnosti o pravosti takového dokumentu a akceptuje-li takovou formu příslušný správní orgán. Míra autenticity listiny a její informační přínos je v takovém případě předmětem volného hodnocení důkazů správního orgánu podle § 50 odst. 4 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda může správní orgán vydat rozhodnutí, obdrží-li podklad pro rozhodnutí jako naskenovaný soubor.

Poradní sbor považuje za důležité hledisko při řešení výše uvedené problematiky skutečnost, zda konkrétní právní předpis klade požadavky na formu dokumentů, které mají být podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Vyžaduje-li právní předpis předložení originálu dokumentu, popřípadě jeho ověřené kopie, pak je nutné tento požadavek respektovat nejen při osobním podání, ale i v rámci elektronické komunikace. Uvedené má za následek, že v případě, kdy má originál dokumentu, popřípadě jeho ověřená kopie listinnou podobu, lze je

zaslat i v elektronické podobě, avšak pouze za předpokladu, že listinná forma dokumentu bude podrobena autorizované konverzi dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Autorizovanou konverzí dokumentů se podle § 22 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona rozumí úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru, ověření shody obsahu těchto dokumentů a připojení ověřovací doložky [písmeno b) poté dopadá na převedení dokumentu z elektronické podoby do podoby listinné.] Dokument, který provedením konverze vznikl (dále jen „výstup“), má stejné právní účinky jako dokument, jehož převedením výstup vznikl (vizte odstavec 2 téhož ustanovení). Je-li tedy autorizované konverzi dokumentů podroben dokument, jenž je v listinné podobě originálem, popřípadě jeho ověřenou kopií, bude mít výstup stejné právní účinky jako tento originál, popřípadě jeho ověřená kopie. K tomuto ustanovení je třeba připomenout, že zde došlo ke koncepční změně provedené zákonem č. 298/2016 Sb.¹ Před účinností této novely měl výstup stejné právní účinky jako ověřená kopie dokumentu, jehož převedením výstup vznikl. To znamenalo, že přestože byl autorizované konverzi dokumentů podroben originál dokumentu, onen výstup nenabyl stejných právních účinků, neboť mu byla přisuzována pouze hodnota ověřené kopie dokumentu. Zejména zájem na vyšší využitelnosti institutu autorizované konverze dokumentů zapříčinil změnu v právních účincích autorizované konverze dokumentů.

S ohledem na výše uvedené lze tedy dovodit, že v případě, kdy má být předložen originál dokumentu, jehož forma je listinná, je možné tento dokument zaslat příslušnému správnímu orgánu rovněž ve formě elektronické, avšak pouze v případě, že je tento dokument převeden prostřednictvím autorizované konverze dokumentů do elektronické podoby. Tento způsob převedení dokumentu zaručuje, že obě formy příslušného dokumentu budou mít právní účinky originálu.

V ostatních případech, tedy v případech, kdy právní předpis mlčí o formě dokumentu, popřípadě nečiní rozdíl mezi originálem dokumentu a jeho kopií, hraje významnou roli skutečnost, zda jsou takové dokumenty povinnou přílohou k žádosti nebo zda se jedná o listinné důkazy podle § 53 zákona správního řádu.

¹ Zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Jedná-li se o první situaci, tedy o dokument, který zákon určuje jako povinnou přílohu k žádosti, musí mít tato příloha zpravidla formu originálu nebo úředně ověřené kopie. V době přijetí správního řádu nebyly informační technologie natolik vyspělé, aby zákonodárce cítil potřebu výslovně uvádět, v jakých případech je nutno doložit originál, resp. ověřenou kopii listiny, a kdy postačí prostá kopie, nicméně jistě nebylo jeho záměrem, aby správní orgán vydával meritorní rozhodnutí na základě příloh ve formě prostých kopií. Na základě jazykového výkladu tak lze dospět k závěru, že pokud zákon hovoří o povinné příloze k žádosti, má jít o originál nebo úředně ověřenou kopii dané listiny.

V případě, kdy je správnímu orgánu předkládána listina, která má sloužit k provedení důkazu, může být dostačující zaslání prosté kopie dokumentu, popřípadě skenovaného dokumentu, z něhož pravděpodobně nebude patrné, zda byl skenován originál dokumentu či jeho kopie. Míra autenticity listiny a její informační přínos je v takovém případě předmětem volného hodnocení důkazů správního orgánu, viz § 50 odst. 4 správního řádu.² Pokud ovšem správní orgán dospěje k závěru, že prostá kopie není dostatečná, nemusí k ní přihlížet a dotčená osoba musí doložit originál nebo ověřenou kopii takové listiny.

Poradní sbor dále uvádí několik příkladů, na nichž lze výše uvedené pravidlo demonstrovat:

1. § 108 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, uvádí:

„Pokud Česká republika není vázána mezinárodní smlouvou uznat dané zahraniční vysvědčení za rovnocenné s dokladem o vzdělání vydaným v České republice, krajský úřad rozhoduje o nostrifikaci na základě žádosti obsahující v příloze

a) originál zahraničního vysvědčení nebo jeho úředně ověřenou kopii,

b) doklad o obsahu a rozsahu vzdělávání absolvovaného v zahraniční škole,

c) doklad o skutečnosti, že škola je uznána státem, podle jehož právního řádu bylo zahraniční vysvědčení vydáno, za součást jeho vzdělávací soustavy, pokud ze zahraničního vysvědčení tato skutečnost nevyplývá.“

² Závěr č. 72 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008.

Přestože písmeno a) výslovně uvádí, že vysvědčení má mít formu originálu nebo ověřené kopie, v písmenech b) a c) citovaného ustanovení není forma dokladů jasně stanovena. Protože se však jedná o povinné přílohy k žádosti o nostrifikaci, musí být i tyto doklady předloženy ve stejné formě, jako vysvědčení ad a).

2. § 15 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, uvádí:

„Přílohou návrhu na zahájení vkladového řízení je

a) listina, na jejímž základě má být zapsáno právo do katastru (dále jen „vkladová listina“),

b) plná moc s úředně ověřeným podpisem zmocnitele, je-li účastník vkladového řízení zastoupen zmocněncem; pokud se provádí vklad na základě veřejné listiny a zmocněncem je osoba, která veřejnou listinu sepsala, podpis zmocnitele nemusí být úředně ověřen,

c) výpis z obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku, pokud je účastníkem vkladového řízení právnická osoba a není-li výpis možno získat bezplatně dálkovým přístupem v českém jazyce; výpis se nevyžaduje, pokud je vkladová listina veřejnou listinou,

d) další listiny, pokud jejich potřeba vyplývá z jiného právního předpisu, například souhlas příslušného orgánu veřejné moci s dělením nebo scelováním pozemků nebo souhlas příslušného orgánu veřejné moci k právnímu jednání účastníka vkladového řízení.“

V citovaném ustanovení není jasně stanoveno, jakou formu mají mít požadované dokumenty. Také v tomto případě však katastrální úřady akceptují pouze přílohy, které jsou originály, příp. ověřené kopie.

3. § 200o zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, uvádí:

„(1) Jestliže orgán Policie České republiky (dále jen "policie") pravomocně rozhodl podle zvláštního právního předpisu o zajištění cizince, může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby přezkoumal zákonnost pravomocného rozhodnutí o zajištění a nařídil propuštění. Podání návrhu nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí.

(2) Jestliže nebylo ukončeno zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění na svobodu z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené zvláštním právním předpisem.

(3) Návrh podle odstavce 1 musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) obsahovat označení účastníků řízení, označení rozhodnutí, které napadá, uvedení důvodů, v čem navrhovatel spatřuje nezákonnost rozhodnutí, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí být z něj patrné, čeho se navrhovatel domáhá.

(4) Návrh podle odstavce 2 musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4, § 79 odst. 1) obsahovat označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele, musí být uvedeno, v jakých skutečnostech navrhovatel spatřuje nezákonnost trvání zajištění, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá.

(5) Navrhovatel je povinen k návrhu připojit listinné důkazy, jichž se dovolává, pokud nejde o listinné důkazy, které jsou obsaženy ve spisech odpůrce, které se vydaného rozhodnutí týkají.“

Jelikož v odstavci 5 citovaného ustanovení není jasně stanoveno, jakou formu mají mít předložené důkazy, je možné, aby navrhovatel k návrhu připojil listiny ve formě prosté kopie, případně dokumenty naskenované.

Obdrží-li správní orgán žádost, která neobsahuje přílohy v náležité formě, příp. neobsahuje všechny požadované přílohy, postupuje podle § 45 odst. 2 správního řádu, tj. vyzve žadatele k odstranění vad žádosti, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit podle § 64 odst. 1 písm. a). Pokud se jedná o podstatné vady, které brání pokračování v řízení, a žadatel je ani v této přiměřené lhůtě neodstraní, správní orgán řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Shora uvedeným zůstává nedotčeno ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, podle nějž v případě, kdy správní orgán může potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit.