

# Podání v elektronické podobě podle správního řádu<sup>\*)</sup>

## Úvod

Postupný rozvoj informační společnosti působí již řadu let též na veřejnou správu, která si pozvolna zvyká na nové elektronické způsoby vlastního úřadování.<sup>1)</sup> Zatím co na přelomu tisíciletí byly stěžejní předpisy regulující elektronizaci veřejné správy přijímány zejména na národní úrovni a ve vybraných případech byly transpozicí evropských směrnic<sup>2)</sup>, nyní dochází v oblasti elektronizace veřejné správy k určitému nárůstu unifikace v rámci celé Evropské unie tím, že jsou schvalovány nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)<sup>3)</sup>, které z principu jsou přímo použitelné a účinné ve všech členských státech EU, aniž je třeba jejich transpozice do národních právních systémů. Samozřejmě, že národní právní předpisy musí být vždy adekvátně novelizovány, aby byly v souladu s komunitárním právem. V určitých případech pak jsou přijímány též nové předpisy doplňující regulaci těch oblastí, které příslušná nařízení ponechávají v národní kompetenci. Toto je též případ nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014,

---

<sup>\*)</sup> Příspěvek je podporován grantem VŠE IGS F5/65/2017 „Změny v úkolech obcí v důsledku změn českých a evropských právních předpisů“.

<sup>1)</sup> Celkové působení rozvoje informační společnosti na právo jsou popsány v publikaci POLČÁK, R. *Právo a evropská informační společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 203 s. ISBN 978-80-210-4885-0. Dále v publikaci POLČÁK, R. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012. ISBN 978-80-87284-22-3. Zejména s ohledem na veřejnou správu pak v publikacích MATES, P., SMEJKAL, V. *E-Government v České republice: Právní a technologické aspekty*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-36-6, a LECHNER, T. *Elektronické dokumenty v právní praxi*. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-41-0. Celkový přehled rozvoje elektronizace veřejné správy lze získat jak v uvedených publikacích, tak také v publikaci ŠPAČEK, D. *eGovernment – cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-261-8.

<sup>2)</sup> Např. zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, který implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES, o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, který implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 99/93/ES, o zásadách Společenství pro elektronické podpisy, a posléze byl novelizován na základě dvou dalších rozhodnutí komise.

<sup>3)</sup> V oblasti elektronizace veřejné správy je to zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES, a nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES (dále jen „nařízení eIDAS“<sup>4)</sup>), které bude v tomto příspěvku diskutováno.

Nařízení eIDAS reguluje oblast elektronických zabezpečovacích prvků, jako je elektronický podpis, elektronická pečeť a elektronické časové razítko, dále stanoví podmínky pro přeshraniční uznávání elektronické identity a obecná pravidla pro služby vytvářející důvěru pro elektronické transakce. K nařízení eIDAS bylo na evropské úrovni přijato osm prováděcích předpisů<sup>5)</sup>. V České republice bylo v souvislosti s nabytím účinnosti tohoto předpisu novelizováno více než 60 zákonů prostřednictvím zákona č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce<sup>6)</sup> (dále jen „zákon č. 298/2016 Sb.“), dále byl přijat zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (dále jen „zákon č. 297/2016 Sb.“), a zrušen zákon o elektronickém podpisu<sup>7)</sup> včetně k němu existujících prováděcích vyhlášek. Citovaný zákon č. 298/2016 Sb. novelizoval také správní řád, ve kterém upravil (mimo jiné) oblast týkající se příjmu podání v elektronické podobě, jehož detailní rozbor je předmětem tohoto příspěvku.

Diskusím k problematice příjmu podání v elektronické podobě se také věnoval v posledních dvou letech Nejvyšší soud, který své výsledky publikoval v podobě Stanoviska k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému

---

<sup>4)</sup> Používané označení eIDAS vychází z anglického *Electronic Identification and Services*.

<sup>5)</sup> Konkrétně jde o prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/296, kterým se stanoví procesní opatření pro spolupráci mezi členskými státy v oblasti elektronické identifikace podle čl. 12 odst. 7 nařízení eIDAS, prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2016/650, kterým se stanoví normy pro posuzování bezpečnosti kvalifikovaných prostředků pro vytváření elektronických podpisů a pečeti podle čl. 30 odst. 3 a čl. 39 odst. 2 nařízení eIDAS, prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/806, kterým se stanoví specifikace týkající se podoby značky důvěry EU pro kvalifikované služby vytvářející důvěru, prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1501, o rámci interoperability podle čl. 12 odst. 8 nařízení eIDAS, prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1502, kterým se stanoví minimální technické specifikace a postupy pro úroveň záruky prostředků pro elektronickou identifikaci podle čl. 8 odst. 3 nařízení eIDAS, prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1505, kterým se stanoví technické specifikace a formáty důvěryhodných seznamů podle čl. 22 odst. 5 nařízení eIDAS, prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1506, kterým se stanoví specifikace pro formáty zaručených elektronických podpisů a zaručených pečeti uznávaných subjekty veřejného sektoru podle čl. 27 odst. 5 a čl. 37 odst. 5 nařízení eIDAS, prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1984, kterým se stanoví okolnosti, formáty a postupy pro oznamování podle čl. 9 odst. 5 nařízení eIDAS.

<sup>6)</sup> Celý název tohoto zákona je 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.

<sup>7)</sup> Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů.

prostřednictvím veřejné datové sítě (Plsn 1/2015) publikovaného pod č. 1/2017 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek<sup>8)</sup> (dále je „stanovisko Plsn 1/2015“). Přestože toto stanovisko se procesně vztahuje na občanské soudní řízení a trestní řízení, lze jistě mnohé jeho právní věty aplikovat, zejména za pomoci analogie, i na oblast správního práva. Pro praktické dopady použití elektronických dokumentů a elektronických zabezpečovacích prvků byla též publikována různá stanoviska Ministerstva vnitra, včetně závěrů Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu<sup>9)</sup>, a to zejména k problematice ověřování elektronického podpisu podle nařízení eIDAS<sup>10)</sup>. I tato stanoviska budou samozřejmě v tomto příspěvku zohledněna. Cílem příspěvku je vytvořit ucelený pohled na oblast příjmu elektronických podání podle správního řádu.

### *Formy a způsoby podání*

Podání lze chápat jako „procesní formu právního jednání užívanou subjekty k aktivní komunikaci se státem“<sup>11)</sup>. Jakékoliv bezdůvodné bariéry podání se mohou dostávat do konfliktu se základními právy, především pak s právem na spravedlivý proces.<sup>12)</sup> Ustanovení § 37 správního řádu<sup>13)</sup> definuje základní postupy podání, náležitosti podání, přístupy k odstranění vad podání a možnosti, jak lze podání učinit. Ke dni 19. září 2016 došlo ke změnám v posledně jmenovaném ohledu, tedy v možnostech, jak lze podání učinit.

Novelizované znění § 37 odst. 4 obsahuje rozdělení způsobů podání na písemné a elektronické. Pokud by se jednalo o disjunktní varianty, znamenalo by to, že jde o velmi nevhodný, terminologicky zastaralý a mnohokrát kritizovaný<sup>14)</sup> přístup, který však v některých předpisech stále přetrvává.<sup>15)</sup> Ve světle stanoviska Plsn 1/2015, které hned v první právní větě zahrnuje pod písemnou podobu podání jak formu listinou tak i elektronickou, a při srovnání s nově se objevujícími ustanoveními jiných zákonů, z nichž jednoznačně vyplývá, že písemná forma zahrnuje i podobu elektronickou<sup>16)</sup>,

<sup>8)</sup> Dostupné na webových str. [http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS\\_new/ns\\_web.nsf/0/70A637A6CC85DC0EC12580BB002F9CE5/\\$file/Plsn1-15-def.%20zn%C4%9Bn%C3%AD.docx](http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/0/70A637A6CC85DC0EC12580BB002F9CE5/$file/Plsn1-15-def.%20zn%C4%9Bn%C3%AD.docx), [citováno 5. září 2017].

<sup>9)</sup> Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>>, [citováno 6. září 2017].

<sup>10)</sup> Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/informace-pro-uzivatele.aspx>>, [citováno 15. září 2017].

<sup>11)</sup> POLČÁK, R. *Právo a evropská informační společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4885-0. S. 119.

<sup>12)</sup> *Ibid.*

<sup>13)</sup> Všechny uváděné citace správního řádu vycházejí ze znění účinného k 1. říjnu 2017.

<sup>14)</sup> Např. POLČÁK, R. *Právo a evropská informační společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4885-0. Dále MATES, P., SMEJKAL, V. *E-Government v České republice: Právní a technologické aspekty*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-36-6.

<sup>15)</sup> Viz např. § 59 trestního řádu.

<sup>16)</sup> Srv. druhou větu § 42 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, která říká: „Písemné podání se činí v listinné nebo elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě nebo telefaxem.“ Anebo ustanovení § 3026

Lze k variantám uvedeným v novelizovaném znění správního řádu přistupovat samostatně a s neprázdným průnikem. Tedy ustanovení „podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě“, aplikovat tak, že je akceptovatelné podání v písemné podobě (ať již zachycené písmem na hmotném substrátu, typicky na papíru, nebo písmem obsaženým v elektronickém dokumentu), a že je také akceptovatelné podání v elektronické podobě, aniž má písemnou formu, tedy např. zvuková nahrávka. Pro tento přístup hovoří také ustanovení § 64 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (dále jen „zákon č. 499/2004 Sb.“). Citovaný zákon pracuje s tzv. určenými původci, mezi které zahrnuje (nejen) správní úřady<sup>17)</sup>, a ukládá jim povinnost příjmu podání v elektronické podobě alespoň v datových formátech stanovených jako výstupní datové formáty příslušnou vyhláškou č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (dále jen „vyhláška č. 259/2012 Sb.“). Mezi tyto výstupní datové formáty se řadí též formáty zvukových dokumentů a audiovizuálních dokumentů.<sup>18)</sup>

Stanovisko Plsn 1/2015 uvádí, že jiná než písemná podání pro občanské soudní řízení a trestní řízení příslušné předpisy neumožňují a nepředepisují, ale také je ani nezakazují. Takže „přijme-li soud podání učiněné v jiné formě, má to stejné právní následky, jaké se spojují s podáním účastníka provedeným v předepsané formě, nestanoví-li zákon jinak“.<sup>19)</sup> Navíc se dále ve stanovisku uvádí, že „judikatura soudů již dříve např. výslovně připustila, že podání obsahující omluvu neúčasti u jednání nebo jiného soudního roku lze provést i telefonicky“.<sup>20)</sup> Příjem jiných, než písemných podání tedy není v oblasti soudních a trestních řízení něco zcela vyloučené a zřejmě by nemuselo být ani v oblasti správních řízení, protože ani správní řád je v žádném případě nezakazuje. Ovšem z formulace § 37 odst. 4 jasně plyne, že případně jiná, než písemná podoba, je (kromě ústně do protokolu, což ale ve výsledku vede také na finální písemnou podobu v protokolu) možná pouze v případě podání v elektronické podobě. Je jistě vhodné zdůraznit, že tento přístup není

---

odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které říká: „Nevylučuje-li to povaha písemnosti, platí ustanovení tohoto zákona o listině obdobně i pro jinou písemnost bez zřetele na její podobu.“

<sup>17)</sup> Konkrétně pojem určený původce zahrnuje organizační složky státu, ozbrojené síly, bezpečnostní sbory, státní příspěvkové organizace, státní podniky, vysoké školy, zdravotní pojišťovny, veřejné výzkumné instituce, právnické osoby zřízené zákonem, kraje, hlavní město Praha, obce s pověřeným obecním úřadem a obce se stavebním nebo matričním úřadem, městská část nebo městský obvod územně členěného statutárního města a městská část hlavního města Prahy, na něž byla statutem přenesena alespoň část působnosti obce s pověřeným obecním úřadem nebo působnosti obce se stavebním nebo matričním úřadem.

<sup>18)</sup> Úplný výčet těchto datových formátů s komentářem jejich použití a významu lze najít např. v publikaci KUNT, M., LECHNER, T. *Spisová služba. 2., aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-233-2. S. 166 a další.

<sup>19)</sup> Stanovisko Plsn 1/2015, s. 2.

<sup>20)</sup> *Ibid.*

v rozporu s požadavky na nezbytné součásti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, jako je např. připojení podpisu osoby, která podání činí. Elektronický podpis může být připojen k elektronickému dokumentu v jakémkoliv datovém formátu, tedy i ke zvukovému nebo audiovizuálnímu elektronickému dokumentu.

Pokud podpis k podání připojen není, lze to považovat za vadu podání.<sup>21)</sup> Z tohoto pohledu lze pozitivně hodnotit změnu ve správním řádu provedenou zákonem č. 298/2016 Sb., která zrušila specifické vyžadování elektronického podpisu u podání v elektronické podobě. Otázka povinnosti přidat k podání podpis jako vyjádření vůle podatele je tedy řešena obecně bez ohledu na formu. Avšak druhá věta odst. 4 § 37 správního řádu stále tuto neutralitu do jisté míry ruší. S ohledem na ustanovení, které říká, že „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“, je třeba k odstranění vady absence podpisu u podání přistupovat různě, podle toho, jakým způsobem bylo podání v elektronické podobě doručeno. To významným způsobem komplikuje a znepřehledňuje postupy příjmu elektronických podání. Nicméně v dalším rozboru se z uvedených důvodů budeme věnovat samostatně rozboru různých možností, jakými může být podání v elektronické podobě správnímu orgánu doručeno.

### *Elektronický podpis*

Ještě, než přistoupíme k rozboru jednotlivých možností podání v elektronické podobě vůči správním orgánům, provedeme základní typologizaci institutu elektronického podpisu jako technického ekvivalentu vlastnoručního podpisu. Tento institut lze z hlediska celkového rozvoje elektronizace veřejné správy považovat za stěžejní.<sup>22)</sup>

Z obecného úhlu pohledu je podpis jeden z nejvýznamnějších právních obyčejů.<sup>23)</sup> Kromě domněnky vyjádření vůle podepisující osoby je pro

---

<sup>21)</sup> Podle závěru č. 50 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006 platí, že „Chybí-li u podání vlastnoruční podpis podatele, není stvrzeno, že podatel se ztotožňuje s obsahem podání a správní orgán, nebyla-li náprava přes jeho výzvu zjednána, se nebude podáním zabývat.“ Blíže viz Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016 dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-z-let-2005-az-2016.aspx>>. [citováno 6. září 2017].

<sup>22)</sup> Viz MATES, P., SMEJKAL, V. *E-Government v České republice: Právní a technologické aspekty*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-36-6.

<sup>23)</sup> V příspěvku POLČÁK, R. Elektronické právní jednání – změny, problémy a nové možnosti v zákoně č. 89/2012 Sb. In *XXI. Karlovarské právníké dny*. Praha: Nakladatelství Leges, 2013, s. 80 se k tomu uvádí: „Právní účinky vlastnoručního podpisu mají čistě obyčejový charakter nejen v českém právu ale prakticky po celém světě – vlastnoruční podpis tak není definován zákonem právem a ani není nikde v psaném právu upravena domněnka projevu vůle. Formální adekvátnost podpisu tedy hodnotíme *ad hoc* zkušenostní intuicí a domněnka vyjádření vůle je otázkou velmi silné a téměř neoddiskutovatelné obyčejové



vlastnoruční podpis také všeobecně uznávána v případě příjmu podání, a to samozřejmě nejen podle správního řádu, presumpce pravosti. K ověřování podpisu tedy nedochází *a priori* jako jeden z nezbytných kroků příjmu podání, ale až *ex post* v případě zpochybnění jeho pravosti. Jinak je tomu u elektronického podpisu.<sup>24)</sup> Zde je jeho ověření prvním krokem uznání tohoto technického ekvivalentu vlastnoručního podpisu v roli podpisu. Ověření vlastně zjišťuje, zda jde o skutečný technický ekvivalent, anebo nikoliv. Povinnost ověřování platnosti elektronického podpisu při příjmu podání je také dána § 4 odst. 5 vyhlášky č. 259/2012 Sb.<sup>25)</sup>

Aby elektronický podpis mohl nahrazovat vlastnoruční podpis, musí dostát všem požadavkům, které se předpokládají pro podpis klasický. Nejdůležitější je jednoznačné spojení s podepisující osobou a vytvoření podpisu jako vyjádření vůle. U vlastnoručního podpisu nejsou specifikovány žádné technické požadavky na jeho kvalitu, např. velikost, barvu, použitý inkoust či prostředek pro vytvoření. Jinak je tomu u elektronického podpisu. Pro něj jsou všechny tyto požadavky aktuálně dány nařízením eIDAS a příslušnými prováděcími rozhodnutími Komise EU.

U vlastnoručního podpisu se rozlišují pouze dvě úrovně: podpis (bez přívlastku) a úředně ověřený podpis<sup>26)</sup>. Úroveň elektronického podpisu podle nařízení eIDAS jsou čtyři:

- Elektronický podpis je v článku 3 odst. 10 nařízení eIDAS definován jako data v elektronické podobě, která jsou připojena k jiným datům v elektronické podobě nebo jsou s nimi logicky spojena a která podepisující osoba používá k podepsání. Je to nejnižší úroveň podpisu, jejíž důvěryhodnost není pro podání podle správního řádu<sup>27)</sup> dostatečná, ale není zcela vyloučena při jiných typech právního jednání<sup>28)</sup>.

---

normy“. Srv. též REED, Ch. What is a Signature? *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*, 2000, č. 3. Dostupné na <[http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2000\\_3/reed/](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2000_3/reed/)>. [citováno 26. září 2017].

<sup>24)</sup> Tento přístup je mimo jiné dán nepoměrně kratší dobou existence institutu elektronického podpisu ve srovnání s vlastnoručním podpisem. Byl dokonce významným způsobem zdůrazněn také ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 277/2000 Sb., o elektronickém podpisu, kde bylo řečeno, že podepisující osoba se může zprostit odpovědnosti za porušení svých povinností při vytváření elektronického podpisu, pokud prokáže, že ten, komu vznikla škoda, neprovedl veškeré úkony potřebné k tomu, aby si ověřil, že zaručený elektronický podpis je platný a jeho kvalifikovaný certifikát nebyl zneplatněn. Důkazní břemeno tedy bylo ponecháno na podepisující osobě, avšak jednoznačně z této formulace byla zřejmá důležitost procesu ověřování elektronického podpisu ihned při příjmu podání.

<sup>25)</sup> Blíže ke všem povinnostem, které jsou vyžadovány při příjmu podání v elektronické podobě, viz KUNT, M., LECHNER, T. *Spisová služba. 2., aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-233-2. Kap. 3.1.2.

<sup>26)</sup> Podle § 10 a násl. zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů.

<sup>27)</sup> Nebo obecně pro všechna podání vůči orgánům veřejné moci.

<sup>28)</sup> Srov. § 6 a § 7 zákona č. 297/2016 Sb.

- Zaručený elektronický podpis je druhou úrovní elektronického podpisu, u kterého je již vyžadováno technické zabezpečení důvěryhodnosti, avšak stále ještě není požadována důvěryhodnost údajů uvedených v připojeném certifikátu. Požadavky na technické zabezpečení jsou obdobné, jaké požadovala původní směrnice 1999/93/ES a také původní český zákon o elektronickém podpisu pro úroveň podpisu označenou stejným přívlastkem.<sup>29)</sup>
- Zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronické podpisy je třetí úrovní, která již přináší důvěryhodnost i v údajích uvedených v certifikátu přiloženém k podpisu. Nařízení eIDAS nezavádí pro tuto úroveň žádné specifické pojmenování. Ačkoliv cit. nařízení nepřiznává této úrovni podpisu ještě účinky vlastnoručního podpisu, český zákon č. 297/2016 Sb. připouští použití i této úrovně ve funkci podpisu při právním jednání vůči správnímu orgánu<sup>30)</sup>. Zákon č. 297/2016 Sb. zavádí pro tyto účely staronové označení uznávaný elektronický podpis<sup>31)</sup>. To je z hlediska vlastního přívlastku „uznávaný“ jistě vhodné označení, neboť vypovídá o potřebě uznat tento podpis v případě, kdy správní orgán přijímá podání od soukromoprávního subjektu, ale z hlediska návaznosti na předchozí stav už to není postup nejvhodnější. Dochází k zásadní změně významu tohoto pojmu ve srovnání s dříve definovanou podobou v § 11 zákona o elektronickém podpisu ve znění účinném před 19. září 2016<sup>32)</sup>. Navíc aktuální uznávaný elektronický podpis podle zákona č. 297/2016 Sb. již nelze použít

<sup>29)</sup> Článek 26 nařízení eIDAS konkrétně stanoví pro zaručený elektronický podpis následující pravidla, která tento podpis musí splňovat:

- a) Je jednoznačně spojen s podepisující osobou.
- b) Umožňuje identifikaci podepisující osoby.
- c) Je vytvořen pomocí dat pro vytváření elektronických podpisů, která podepisující osoba může s vysokou úrovní důvěry použít pod svou výhradní kontrolou.
- d) Je k datům, která jsou tímto podpisem podepsána, připojen takovým způsobem, že je možné zjistit jakoukoliv následnou změnu dat.

<sup>30)</sup> Doslovně vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu, který je definován v § 5 písm. a) zákona č. 297/2016 Sb. a zahrnuje následující subjekty: stát, územní samosprávný celek, právnickou osobu zřízenou zákonem nebo právnická osoba zřízenou nebo založenou státem, územní samosprávný celek nebo právnickou osobou zřízenou zákonem.

<sup>31)</sup> Viz § 6 odst. 2 zákona č. 297/2016 Sb.

<sup>32)</sup> Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu ve znění účinném před 19. září 2016 definovalo uznávaný elektronický podpis ve dvou alternativách, Buď jako zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a obsahujícím údaje, které umožňují jednoznačnou identifikaci podepisující osoby, nebo jako 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 Rozhodnutí Komise Evropských společenství 2009/767/ES, kterým se stanovují opatření pro usnadnění užití postupů

k podepsání elektronického dokumentu, kterým právně jedná správní orgán<sup>33)</sup>, a tedy se mění i funkční náplň tohoto pojmu.

- Kvalifikovaný elektronický podpis je podle článku 3 odst. 12 nařízení eIDAS zaručený elektronický podpis, který je vytvořen kvalifikovaným prostředkem pro vytváření elektronických podpisů a který je založen na kvalifikovaném certifikátu pro elektronické podpisy. Pouze této nejvyšší úrovni elektronického podpisu přiznává nařízení eIDAS účinky vlastnoručního podpisu a pouze tuto úroveň elektronického podpisu může použít podle cit. nařízení i zákona č. 297/2016 Sb. veřejnoprávní podepisující<sup>34)</sup> k podepisování elektronického dokumentu, kterým právně jedná.

Podle nařízení eIDAS tedy neexistuje elektronický ekvivalent úředně ověřeného podpisu, který je vyžadován některými speciálními právními předpisy.<sup>35)</sup> Pro takové případy musí být postup podání v elektronické podobě speciálně upraven, jako je tomu např. v § 7 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, který říká, že „nejsou-li podpisy na soukromé listině úředně ověřeny“, což platí i pro kvalifikovaný elektronický podpis, „musí ten, kdo zápis navrhuje, prokázat jejich pravost“.<sup>36)</sup>

Protože původní český zákon o elektronickém podpisu vyžadoval, aby v připojeném certifikátu v případě podání vůči orgánu veřejné moci byl údaj jednoznačně identifikující danou osobu, bylo možné takový elektronický podpis postavit ve specifických případech naroven úředně ověřenému podpisu. Byť to nebylo konkrétně specifikováno, vyplýval tento přístup ze speciálních právních předpisů.<sup>37)</sup> Zákon č. 296/2016 Sb. a další zákony<sup>38)</sup> tato ustanovení

---

s využitím elektronických prostředků prostřednictvím „jednotných kontaktních míst“ podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

<sup>33)</sup> Toto omezení neplatí jen pro správní orgány, ale podle cit. zákona pro všechny veřejnoprávní podepisující.

<sup>34)</sup> Viz pozn. č. 30.

<sup>35)</sup> Např. § 7 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), anebo § 20 správního řádu, anebo § 18 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

<sup>36)</sup> Cit. ustanovení katastrálního zákona k tomu dodává, že „nebude-li pravost podpisů prokázána ve lhůtě 30 dnů od podání návrhu na zápis, katastrální úřad řízení o povolení vkladu zastaví nebo vrátí listinu předloženou k zápisu záznamem či poznámkou tomu, kdo listinu předložil“.

<sup>37)</sup> Srov. např. § 27 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění účinném do 19. září 2016, kde je mimo jiné uvedeno, že úředně ověřený podpis žádosti se nevyžaduje, je-li žádost podepsána uznávaným elektronickým podpisem podle zákona o elektronickém podpisu. Anebo § 6a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění účinném do 23. března 2017, nebo § 22 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění účinném do 23. března 2017.

<sup>38)</sup> Např. zákon č. 90/2017 Sb., kterým se mění volební zákony a některé další zákony, který možnosti použít elektronický podpis jako náhradu za úředně ověřený podpis zrušil ve všech volebních zákonech.



v různých předpisech s ohledem na výše řečené zrušily, popřípadě nahradily jinými adekvátními procesními postupy.<sup>39)</sup>

Na druhou stranu je dobré připomenout, že v listinné podobě neexistuje nic méně než vlastnoruční podpis. Tedy tři nižší úrovně elektronického podpisu podle nařízení eIDAS, které nejsou postaveny dle tohoto nařízení na roveň vlastnoručnímu podpisu, nemají v listinné podobě alternativu. Přesto jim zákon č. 297/2016 Sb. přiznává různé právní účinky. Pro případ podepisování elektronického dokumentu, jímž se činí podání vůči správnímu orgánu, je, jak již bylo výše zmíněno, možné použít též zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronické podpisy.

Kromě výše uvedených pravidel pro zaručený a kvalifikovaný elektronický podpis stanoví prováděcí právní předpis vydaný podle čl. 27 odst. 4 nařízení eIDAS<sup>40)</sup> ještě též konkrétní formáty těchto podpisů, u kterých je vyžadováno uznávání subjekty veřejného sektoru. Protože české implementační zákony tento seznam formátů pro použití ve veřejné správě v České republice nikterak nerozšiřují<sup>41)</sup>, lze jej vztáhnout v přesně vymezené podobě na příjem podání správními orgány v České republice. Konkrétně jde tedy o formáty XAdES<sup>42)</sup>, PAdES<sup>43)</sup> a CAdES<sup>44)</sup>. Pro následující diskusi je ještě vhodné poznamenat, že mezi těmito formáty není uveden formát, jímž se podepisuje elektronická pošta (tedy e-mail)<sup>45)</sup>.

### *Podání prostřednictvím datové schránky*

Jednou z variant, jak může být podání v elektronické podobě správnímu orgánu doručeno, je podání prostřednictvím datové schránky podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon č. 300/2008 Sb.“). Obecně je využití datových schránek pro soukromoprávní subjekty za účelem činit podání vůči orgánům veřejné moci dobrovolné<sup>46)</sup>, avšak tento postup přináší pro ně různé výhody, např. v podobě možné aplikace fikce podpisu.<sup>47)</sup> Jako důkaz projevu vůle podatele je podle § 37

---

<sup>39)</sup> Jako je např. postup daný cit. ustanovením § 7 odst. 2 katastrálního zákona.

<sup>40)</sup> Konkrétně jde o prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1506, kterým se stanoví specifikace pro formáty zaručených elektronických podpisů a zaručených pečeti uznávaných subjekty veřejného sektoru podle čl. 27 odst. 5 a čl. 37 odst. 5 nařízení eIDAS.

<sup>41)</sup> Rozhodnutí Komise (EU) 2015/1506 takové rozšiřování seznamu formátů v rámci jednotlivých členských států připouští, nicméně pro přeshraniční uznávání je v takových případech třeba zpřístupnit službu pro jejich ověřování. Detailně viz čl. 2 cit. rozhodnutí.

<sup>42)</sup> Podle normy ETSI TS 103171 v.2.1.1 pro dokumenty v datovém formátu XML.

<sup>43)</sup> Podle normy ETSI TS 103172 v.2.2.2 pro dokumenty v datovém formátu PDF.

<sup>44)</sup> Podle normy ETSI TS 103173 v.2.2.1 pro dokumenty v libovolném datovém formátu. V některých případech bývá tento elektronický podpis označován přívlastkem „externí“, jako technické označení, že je uložen v samostatné datové zprávě.

<sup>45)</sup> Tento datový formát je označován jako EML.

<sup>46)</sup> Existují různé specifické výjimky, např. pro podání podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>47)</sup> Blíže viz SMEJKAL, V. *Datové schránky v právním řádu ČR*. Praha: ABF, a. s., 2009. 176 s. ISBN 978-80-86284-78-1.

odst. 2 správního řádu vyžadováno připojení podpisu osoby, která činí podání.<sup>48)</sup> Je třeba tedy v případě příjmu podání prostřednictvím datové schránky věnovat zejména pozornost, či elektronický podpis je k podání připojen, nebo na koho může být aplikována fikce podpisu a kdo skutečně podání činí. Těmito otázkami se také detailně zabývá stanovisko PlsN 1/2015.

Aby bylo zřejmé, co vše musí vstupní kontrola podání přijatého prostřednictvím datové schránky zahrnovat, je třeba zdůraznit, že je v takovém případě správnímu orgánu doručena datová zpráva<sup>49)</sup> přesně definované struktury podle vyhlášky č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 194/2009 Sb.“). Tato datová zpráva obsahuje informace, které svým obsahem do určité míry odpovídají informacím uváděným na listinných obálkách, a dále vložené elektronické dokumenty. Také přípustné datové formáty těchto vložených elektronických dokumentů jsou specifikovány vyhláškou č. 194/2009 Sb.<sup>50)</sup> Podle druhé právní věty stanoviska PlsN 1/2015 je tato datová zpráva součástí podání, ledaže by z obsahu projevené vůle podatele vyplývalo něco jiného.

Struktura datové zprávy, kterou přenáší informační systém datových schránek, umožňuje určit u každého vloženého elektronického dokumentu jeho „rolí“. Jde o rozlišení, jímž by měl být identifikován vlastní dokument, jímž se činí podání, a pak případné přílohy různého druhu. Avšak uvedené rozlišení je pouze technickým řešením, které není vynuceno zákonem, a proto se k němu nemusí ve smyslu druhé věty § 37 odst. 1 správního řádu přihlížet. Jinými slovy, pokud podatel nesprávně označí elektronický dokument, jímž činí podání, jako přílohu, není to důvodem k jinému posouzení podání, než když tento dokument označí jako „hlavní“<sup>51)</sup> (ve smyslu možností rolí dokumentu v datové zprávě).

---

<sup>48)</sup> Obdobně viz např. § 42 odst. 4 občanského soudního řádu, nebo § 59 odst. 3 trestního řádu.

<sup>49)</sup> Pojem datová zpráva primárně zavedl dnes již neplatný zákon o elektronickém podpisu a využíval jej jako technickou jednotku. Podle § 2 písm. d) původního znění tohoto zákona se datovou zprávou rozuměla elektronická data, která lze přenášet prostředky pro elektronickou komunikaci a uchovávat na technických nosičích dat, používaných při zpracování a přenosu dat elektronickou formou, jakož i data uložená na technických nosičích ve formě datového souboru. Původní zákon o elektronickém podpisu dále používal tento pojem pro další definice pojmů jako elektronický podpis či certifikát. Nařízení eIDAS pojem datová zpráva nepoužívá a vystačí s pojmem data. V českém právním řádu zůstává tento pojem v zákoně č. 300/2008 Sb.

<sup>50)</sup> I když tako vyhláška hovoří o dokumentech vložených do datové zprávy jako o datové zprávě, tedy spíše ve smyslu již neplatné definice dle zákona o elektronickém podpisu. Faktem ale zůstává, že datová zpráva, kterou přenáší informační systém datových schránek, má jeden specifický datový formát, kterým je ZFO a který je kontejnerem pro do něj vložené dokumenty.

<sup>51)</sup> Stejnou úvahu a postup lze aplikovat též na název datového souboru (elektronického dokumentu).

Stanovisko Plsn 1/2015 rozlišuje „datovou zprávu“ v užším a širším slova smyslu. V užším slova smyslu jde o technickou jednotku, kterou může být elektronický dokument v datovém formátu PDF, elektronický podpis ve formátu CAdES anebo třeba i certifikát. V širším slova smyslu jde o „elektronický nosič, tj. obálku či kontejner, v nichž je obsažen samotný elektronický dokument jako příloha.“<sup>52)</sup> Obdobný problém, jaký existuje s přesným vymezením pojmu datová zpráva, můžeme mít také s pojmem dokument. Podle § 2 písm. e) zákona č. 499/2004 Sb. se dokumentem rozumí „každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena“. Z hlediska spisové služby jde o jednotku, která může mít i složitou vnitřní strukturu<sup>53)</sup> a která má specifické vlastnosti, jako je zejména informační hodnota, stálost, strukturovanost a ucelenost.<sup>54)</sup> Nařízení eIDAS definuje elektronický dokument jako jakýkoli obsah uchovávaný v elektronické podobě, zejména jako text nebo zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka.<sup>55)</sup> Žádná z těchto definic nevymezuje elektronický dokument jen jako datovou zprávu v užším slova smyslu, ale všechny připouští a spíše navozují to, že elektronický dokument se více blíží tomu, co stanovisko Plsn 1/2015 vymezuje jako datovou zprávu v širším slova smyslu. Přímou v cit. stanovisku je tento rozpor také zmíněn slovy: „Obálka v uvedené smyslu tedy není jen nosičem elektronického podání, ale jde o dokument sám o sobě.“<sup>56)</sup> Znamená to poměrně velký terminologický problém, který se často obrací proti praktickému použití elektronických dokumentů.<sup>57)</sup> Pro účely tohoto příspěvku budeme dále datovou zprávou rozumět to, co stanovisko Plsn 1/2015 popisuje jako datovou zprávu v širším slova smyslu, a elektronickým dokumentem to, co stanovisko Plsn 1/2015 popisuje jako datovou zprávu v užším slova smyslu.

Aby bylo možné rozhodnout, co je vlastně tím elektronickým dokumentem, kterým se činí podání, je nutné aplikovat ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu, a posuzovat vždy konkrétní podání podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. V terminologii, která chápe datovou zprávu v širším slova smyslu jako kontejner, do něhož jsou pak vloženy jednotlivé elektronické dokumenty, je tedy třeba posuzovat tyto vložené elektronické dokumenty podle svého obsahu a dle tohoto posouzení rozhodnout, který je tím dokumentem, jímž se činí podání. Z hlediska aplikování elektronického podpisu může nastat mnoho různých možností, například:

---

<sup>52)</sup> Dle s. 4 stanoviska Plsn 1/2015.

<sup>53)</sup> Může se dělit se na hierarchicky uspořádané komponenty a může mít různá ztvárnění.

<sup>54)</sup> Detailně viz KUNT, M., LECHNER, T. *Spisová služba. 2., aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-233-2. Kap. 2.5.4.

<sup>55)</sup> Viz čl. 3 odst. 35) nařízení eIDAS.

<sup>56)</sup> První věta bodu 14 stanoviska Plsn 1/2015.

<sup>57)</sup> K diskusi srovnání pojmů elektronický dokument a datová zpráva viz též LECHNER, T. *Elektronické dokumenty v právní praxi*. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-41-0. Kap. 2.

- Vložený elektronický dokument je podepsán platným a ověřitelným uznávaným elektronickým podpisem osoby, která je zároveň uvedena v textu dokumentu jako ten, kdo činí podání, ale tato osoba není držitelem<sup>58)</sup> datové schránky, ze které byla odeslána datová zpráva obsahující tento elektronický dokument.
- Vložený elektronický dokument je podepsán elektronickým podpisem, který není uznávaný podle zákona č. 297/2016 Sb., ale je to podpis osoby, která je zároveň uvedena v textu dokumentu jako ten, kdo činí podání a tato osoba je držitelem datové schránky, ze které byla odeslána datová zpráva obsahující tento elektronický dokument.
- Vložený elektronický dokument není podepsán elektronickým podpisem, ale osoba uvedená v textu podání je shodná s držitelem datové schránky, ze které byla odeslána datová zpráva obsahující tento elektronický dokument.

Uvedené tři možnosti nejsou ani zdaleka úplným výčtem všech variant, které mohou nastat. Konkrétní posouzení tedy není v žádném případě jednoduché a je třeba vždy postupovat při hodnocení elektronického podání podaného prostřednictvím datové schránky komplexně a systematicky. Hlavní otázkou je, kdo vlastně činí ono podání. Ze stanoviska Plsn 1/2015 jednoznačně vyplývá, že to nemusí být vždy ten, komu byla datová schránka zřízena. První identifikace podatele tedy bude vycházet, stejně jako v listinné podobě, z vlastního písemného textu dokumentu, kde musí být uvedeny údaje stanovené § 37 odst. 2 správního řádu. Otázkou je, pokud tyto informace v elektronickém dokumentu absentují, zda mohou být nahrazeny informacemi o osobě, již byla datová schránka zřízena, samozřejmě za podmínky, pokud nejsou v dokumentu explicitně uvedeny, nebo nejsou úplné, ale jejich část se shoduje, s údaji o osobě, již byla datová schránka zřízena. Ze stanoviska Plsn 1/2015 toto jednoznačně nevyplývá, ale zřejmě to možné je.

Pokud lze z textu podání podatele identifikovat v plném rozsahu údajů stanovených § 37 odst. 2 správního řádu, je dále možné posuzovat další rozhodné náležitosti, tedy kdo dokument podepsal. V případě, že je dokument podepsán uznávaným elektronickým podpisem podle zákona č. 297/2016 Sb., není podle stanoviska Plsn 1/2015 již důležité, z čí datové schránky byl odeslán.<sup>59)</sup> Elektronický podpis má v takovém případě jednoznačně přednost.<sup>60)</sup>

V případě, že elektronický podpis není k dokumentu připojen, přichází ke slovu otázka posouzení, zda lze v daném konkrétním případě aplikovat fikci podpisu podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb. Stanovisko Plsn 1/2015

---

<sup>58)</sup> Držitelem datové schránky je myšlena osoba, již byla datová schránka zřízena.

<sup>59)</sup> Viz právní věta na s. 13 v citovaném stanovisku Plsn 1/2015.

<sup>60)</sup> Srv. PETERKA, J., PODANY, J. Problematika podání k soudu prostřednictvím datové schránky. *Bulletin advokacie* 2013. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/problematika-podani>>. [citováno 20. července 2017].

přináší v tomto ohledu průlomový pohled na toto posouzení. Podle dříve aplikovaného přístupu se fikce podpisu aplikovala pouze v případě, kdy podání bylo učiněno osobou oprávněnou k přístupu do datové schránky odesílatele anebo pověřenou osobou podle § 8 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb., ale pouze za podmínky, že tato pověřená osoba dodala (přiložila) samostatné pověření jednat jménem osoby, pro níž byla datová schránka zřízena.<sup>61)</sup> Přístup stanoviska Plsn 1/2015 je mnohem širší a uvádí, že „procesní úkon, učiněný prostřednictvím datové schránky za podmínek uvedených v § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů, osobou tam označenou, má stejné účinky jako procesní úkon učiněný písemně a podepsaný osobou, pro kterou byla zřízena datová schránka“<sup>62)</sup> za podmínky, že osoba, pro níž byla datová schránka zřízena, je shodná s podatelem určeným z textu vlastního podání. Zde se opět dostáváme do problému, když v textu vlastního podání (dokumentu) nejsou tyto údaje uvedeny v plném rozsahu podle § 37 odst. 2 správního řádu a přesné porovnání osoby podatele s osobou, jíž byla datová schránka zřízena, není možné. Tato případná nejistota může být posuzována různým způsobem, avšak nejpřípadnější by byl postup vyzvat podatele k doplnění údajů, a to buď k identifikaci vlastní osoby v textu podání, nebo k doplnění uznávaného elektronického podpisu.<sup>63)</sup> Lhůta pro případné doplnění musí být přiměřená podle § 37 odst. 3 správního řádu a nemusí být shodná s pětidenní lhůtou dle odst. 4 téhož paragrafu, která se vztahuje na jiný elektronický komunikační kanál.

V případě, že je osoba podatele ve smyslu požadavků § 37 odst. 2 správního řádu dostatečně identifikovatelná z textu podání a porovnání těchto údajů je shodné s údaji uvedenými o subjektu, jemuž byla datová schránka zřízena, lze aplikovat fikci podpisu, aniž je podle stanoviska Plsn 1/2015 třeba zjišťovat, kdo (zda osoba oprávnění či pověřená) toto podání prostřednictvím datové schránky učinil. Daný úkon se přisuzuje osobě, jíž byla datová schránka zřízena (v případě fyzické osoby), nebo osobě, která je oprávněná jednat jménem subjektu, jemuž byla datová schránka zřízena, v případě právnické osoby.<sup>64)</sup>

---

<sup>61)</sup> Blíže viz Ministerstvo vnitra. *Datové schránky a činnost správních orgánů*. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/datove-schranky-a-cinnost-spravnich-organu-pdf-68503.aspx>> [citováno 5. srpna 2017]. Tam je na s. 49 přímo uvedeno: „Pokud jde o pověřenou osobu podle § 8 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb., musí tato osoba být rovněž pověřena k provedení příslušného úkonu. Jde tedy o „dvojitý“ pověření, jednak k přístupu do datové schránky, jednak k provedení úkonu. Vychází se z toho, že dokument, resp. úkon učiněný prostřednictvím datové schránky, je nutno považovat za podepsaný tehdy, pokud by byla osoba, která jej prostřednictvím datové schránky odeslala, oprávněna podepsat jeho listinnou alternativu.“

<sup>62)</sup> Stanovisko Plsn 1/2015, s. 14.

<sup>63)</sup> Dodejme, že upřesnění těchto postupů není ve stanovisku Plsn 1/2015, ani v jiných metodických pokynech Ministerstva vnitra přesně řešeno.

<sup>64)</sup> Viz stanovisko Plsn 1/2015, s. 14: „Je-li osobou, pro kterou byla zřízena datová schránka, právnická osoba, má takový procesní úkon učiněný prostřednictvím datové schránky stejné účinky jako procesní úkon, který za právnickou osobu písemně učiní a podepíše osoba oprávněná jednat za právnickou osobu podle příslušného procesního předpisu.“



## *Podání prostřednictvím elektronické pošty*

Další možností doručení podání v elektronické podobě správnímu orgánu je komunikace prostřednictvím elektronické pošty. Vzhledem k tomu, že tento způsob přenosu dat není garantován žádným konkrétním nezávislým subjektem, potýká se se spoustou různých problémů, jejichž odstranění bylo jedním z motivů pro zavedení datových schránek.<sup>65)</sup> Avšak datové schránky nemohou tento komunikační kanál nahradit zcela, stejně jako elektronická komunikace nemůže zcela nahradit ostatní způsoby komunikace se správními orgány.<sup>66)</sup>

Podání přijaté prostřednictvím elektronické pošty má datový formát EML (e-mail), který je datovou zprávou v širším slova smyslu. E-mail má svou specifickou strukturu a může sloužit jako kontejner obsahující vložené dokumenty. Kromě toho ale může obsahovat text i sám o sobě, aniž je přiložena příloha konkrétního datového formátu. Dále může být elektronicky podepsán jako celek. Tyto rozdíly oproti datové zprávě přijaté přes datovou schránku dále komplikují postupy příjmu podání prostřednictvím elektronické pošty.

Pokud je podání obsaženo v textu e-mailu a nikoliv v přiloženém elektronickém dokumentu, má písemnou podobu (vyjádřeno písmem), ale z hlediska posuzování případného připojeného elektronického podpisu nesplňuje pravidla, která nařízení eIDAS klade na zaručený elektronický podpis.<sup>67)</sup> Ustanovení čl. 27 odst. 4 říká, že pokud zaručený elektronický podpis vyhovuje normám specifikovaným v prováděcím rozhodnutí Komise (EU) 2015/1506<sup>68)</sup>, předpokládá se shoda s požadavky na zaručené elektronické podpisy uvedenými v odstavcích 1 a 2 tohoto článku a v článku 26 nařízení eIDAS. Neznačená to (i ve světle ustanovení čl. 25 odst. 1 tohoto

---

<sup>65)</sup> K motivaci zavedení datových schránek a porovnání e-mailové komunikace a datových schránek viz např. příspěvky JONÁŠOVÁ, H., KOPÁČKOVÁ, H., KAŠPÁRKOVÁ, M. Necessary steps for successful transition from classic communication of public administration authorities with the citizens to electronic, *Scientific Papers of the University of Pardubice - Series D*, 2009, roč. 14, s. 64-77, a LECHNER, T., RIEGER, P. Datové schránky – teorie a realita nového způsobu elektronické komunikace v ČR. *Právní obzor* 2010, roč. 93, č. 5, s. 483–496.

<sup>66)</sup> Často diskutovaná je v této souvislosti problematika tzv. digitálního vyloučení. Viz např. NASH, P. E-participation: looking beyond skills and realising public value. *European Journal of ePractice* 2011, roč. 5, č. 12, s. 79-86.

<sup>67)</sup> J. Podaný ve svém příspěvku jednoznačně doporučuje podání uvedené v textu e-mailu nepoužívat zejména z praktických důvodů další práce s tímto datovým formátem, avšak z pohledu správních orgánů nelze takové podání odmítnout jen z těchto důvodů. Viz PODANÝ, J. Dopady stanoviska nejvyššího soudu k dokumentům v elektronické podobě a praktická doporučení pro advokáty (1. díl). *Bulletin advokacie* 2017. Dostupné na <<http://www.bulletin-advokacie.cz/dopady-stanoviska-nejvyssiho>> [citováno 27. září 2017].

<sup>68)</sup> Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1506, kterým se stanoví specifikace pro formáty zaručených elektronických podpisů a zaručených pečeti uznávaných subjekty veřejného sektoru podle čl. 27 odst. 5 a čl. 37 odst. 5 nařízení eIDAS.

nařízení<sup>69)</sup>), že nelze elektronický podpis e-mailu akceptovat, ale podle nařízení eIDAS ani zákona č. 297/2016 Sb. nejde o ekvivalent vlastnoručního podpisu, a proto by měl v tomto případě správní orgán postupovat podle druhé věty § 37 odst. 4 a vyžadovat do pěti dnů potvrzení, popřípadě doplnění způsobem uvedeným ve větě první tohoto odstavce.

Pokud je podání obsaženo v příloze e-mailu, je rozhodující elektronický podpis tohoto dokumentu. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4787/12, publikovaný pod č. 82 ve svazku 69 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu uvádí, že „průvodní e-mail a jeho přílohu je třeba pokládat za jeden nedělitelný celek“, nicméně k tomu dodává, že „elektronický podpis zprávy jako celku identifikuje toliko autora e-mailu a neosvědčuje již autorství odesílatele ve vztahu k přílohám“. Celkově pak dospívá k názoru, že „je jisté v zájmu právní jistoty účastníků řízení žádoucím, aby opatřili zaručeným (nyní uznávaným) elektronickým podpisem také samotné podání, a nikoliv pouze průvodní e-mail, na druhou stranu s nedodržením tohoto postupu nelze spojovat následek spočívající v odepření soudní ochrany“. Znamená to, že tedy elektronický podpis e-mailu lze vztáhnout i k přílohám, ale také vzhledem k nedodržení formátových pravidel daných nařízením eIDAS není tento elektronický podpis dostatečným ekvivalentem vlastnoručního podpisu. Naopak k jakékoliv příloze může být připojen takový elektronický podpis, který všechny tyto náležitosti plní.

V případě, kdy by v e-mailu byl vložen elektronický dokument podepsaný uznávaným elektronickým podpisem ve smyslu zákona č. 297/2016 Sb. a navíc byl tento e-mail elektronicky podepsán, ať již osobou stejnou či rozdílnou od podpisu vloženého dokumentu, lze aplikováním analogie s datovou zprávou a datovou schránkou dovodit, že elektronický podpis připojený k elektronickému dokumentu bude mít přednost, a to jak z hlediska posuzování kvality podpisu, tak z hlediska autorství, tedy určení tohoto, kdo činí podání. Z hlediska konkrétního určení osoby, která činí podání, je třeba postupovat stejně, jako v případě příjmu datové zprávy dodané do datové schránky, tedy posuzovat podání dle obsahu a vyžadovat uvedení identifikace v rozsahu dle § 37 odst. 2 správního řádu přímo v textu podání.<sup>70)</sup> Další diskuse různých praktických variant by již byla obdobná jako v případě podání datovou schránkou.

### *Podání na technickém nosiči*

Elektronický dokument může být doručen správnímu orgánu též na technickém nosiči. Jde o poměrně výjimečný případ, neboť výhoda podání

---

<sup>69)</sup> Ustanovení čl. 25 odst. 1 nařízení eIDAS říká: „Elektronickému podpisu nesmějí být upírány právní účinky a nesmí být odmítán jako důkaz v soudním a správním řízení pouze z toho důvodu, že má elektronickou podobu nebo že nesplňuje požadavky na kvalifikované elektronické podpisy.“

<sup>70)</sup> Dodejme, že kvalifikovaný certifikát pro elektronické podpisy jednoznačnou identifikaci podepisující osoby tak, jak ji vyžadují citovaná ustanovení správního řádu, neumožňuje.

v elektronické podobě tkví zejména v možnosti elektronické komunikace oproštěné od fyzického předání či posílání fyzických zásilek. Z hlediska správního řádu není tento způsob ani vyloučen, ani vyžadován. Stanovisko PlsN 1/2015 se tento způsob podání v případě občanského soudního řízení a trestního řízení nepřipouští. Naproti tomu vyhláška č. 259/2012 Sb. o tomto způsobu příjmu podání hovoří a řada správních orgánů je uvádí v informacích o možnostech podání na svých webových stránkách.<sup>71)</sup>

Pokud správní orgán přijímá podání na technickém nosiči (a to takovém, jehož přípustnost si sám určil), pak toto podání má formu elektronického dokumentu, aniž je přítomna jakákoliv obálka (elektronický nosič) specifické obecně dané struktury.<sup>72)</sup> Vlastní posouzení osoby podatele a faktu, zda je správně připojen elektronický ekvivalent vlastnoručního podpisu se tak zjednoduší na posouzení pouze tohoto elektronického dokumentu a jeho podpisu. Stejně jako v předchozích případech musí být identifikace podatele dle § 37 odst. 2 správního řádu obsažena přímo v textu vlastního dokumentu.

Posouzení kvality připojeného elektronického podpisu je v tomto případě shodné jako ve všech předchozích případech. Dále řečené tedy platí i pro všechna výše uvedená vyžadovaná posouzení kvality elektronického podpisu připojeného k elektronickému dokumentu.

Konkrétní postupy ověření stanoví čl. 32 nařízení eIDAS, přičemž čl. 33 tohoto nařízení připouští, aby postup ověření byl realizován jako kvalifikovaná služba. Určitou výhodou tohoto přístupu je, že správní orgán se stává stranou spoléhající, k čemuž čl. 13 cit. nařízení dále stanoví:

- Kvalifikovaní poskytovatelé služeb vytvářejících důvěru odpovídají za škodu, kterou úmyslně nebo z nedbalosti způsobí straně spoléhající nesplněním povinností podle nařízení eIDAS, přičemž jejich úmysl nebo nedbalost se předpokládá.<sup>73)</sup>
- Pokud poskytovatelé služeb vytvářejících důvěru své zákazníky předem řádně informují o omezeních týkajících se využívání jimi poskytovaných služeb a tato omezení jsou rozpoznatelná pro třetí osoby, neodpovídají poskytovatelé služeb vytvářejících důvěru za škody způsobené využíváním služeb nad rámec uvedených omezení.<sup>74)</sup>

---

<sup>71)</sup> Jako příklad lze uvést podatelnu Ministerstva vnitra, o níž jsou informace dostupné na adrese <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-provozu-podatelny-a-o-podminkach-prijimani-dokumentu-na-ministerstvu-vnitra.aspx>> [citováno 1. října 2017].

<sup>72)</sup> Existují datové formáty, které mají sami o sobě podobu kontejnerů (elektronických nosičů) a mohou obsahovat další vložené elektronické dokumenty. Příkladem je datový formát PDF/A-3. Avšak konkrétní struktura je vždy specifická pro každé konkrétní podání a nelze na ni aplikovat obecnou diskusi o datové zprávě v širším slova smyslu podle stanoviska PlsN 1/2015.

<sup>73)</sup> Případné výjimky a další ustanovení týkající se nekvalifikovaných poskytovatelů viz čl. 13 odst. 1 nařízení eIDAS.

<sup>74)</sup> Čl. 13 odst. 2 nařízení eIDAS:

Pokud je ověření elektronického podpisu realizováno přímo správním orgánem (dosud téměř výhradně převažující přístup), pak lze ke konkretizování jednotlivých kroků využít metodický pokyn publikovaný Ministerstvem vnitra.<sup>75)</sup> Asi nejdiskutovatelnějším aspektem procesu ověření je stanovení „okamžiku podpisu“.<sup>76)</sup> Pokud je k elektronickému podpisu připojeno kvalifikované elektronické časové razítko<sup>77)</sup>, lze okamžik podpisu vztáhnout k času uvedenému v tomto časovém razítku, ačkoliv technicky vzato mohl podpis vzniknout i kdykoliv dříve.<sup>78)</sup> Obdobně se k této problematice staví citovaný metodický pokyn, v němž je uvedeno, že za okamžik vzniku elektronického podpisu doporučuje Ministerstvo vnitra zvolit okamžik, kdy správní orgán může prohlásit, že zaručený elektronický podpis již existoval, což je konkrétně:

- a) „datum a čas doručení elektronicky podepsaného dokumentu“<sup>79)</sup> nebo
- b) „nejčasnější časový okamžik, ve kterém již prokazatelně existoval zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis, jehož platnost je ověřována (čas připojení důvěryhodného elektronického časového razítka, v případě existence více důvěryhodných elektronických časových razítek čas připojení nejstaršího z nich).“<sup>80)</sup>

Tedy v případě, kdy není k elektronickému podpisu připojeno kvalifikované elektronické časové razítko, doporučuje cit. metodický pokyn volit jako čas podpisu okamžik doručení dokumentu. Tento přístup navazuje na předchozí postupy ověřování podle zákona o elektronickém podpisu a příslušných prováděcích předpisů, avšak z hlediska nařízení eIDAS není podložený žádným konkrétním ustanovením. „Okamžik podpisu“ tedy není jasně vysvětlen a lze si představit též aplikování postupu analogického ke zjištění identity podatele, tedy vztáhnout tento okamžik k datu uvedenému přímo

---

<sup>75)</sup> Ministerstvo vnitra. *Metodický návod pro ověřování platnosti uznávaných elektronických podpisů a elektronických pečeti*. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicky-navod-pro-overovani-platnosti-uznavanych-elektronicky-podpisu-a-elektronicky-peceti.aspx>> [citováno 26. září 2017].

<sup>76)</sup> Ustanovení čl. 32 odst. 1 písm. a) nařízení eIDAS vyžaduje pro potvrzení platnosti kvalifikovaného elektronického podpisu, aby „certifikát, na němž je podpis založen, byl v okamžiku podpisu kvalifikovaným certifikátem pro elektronický podpis, jenž je v souladu s přílohou I“, a písm. b) téhož odstavce dále vyžaduje, aby „kvalifikovaný certifikát byl vydán kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru a v okamžiku podpisu byl platný“.

<sup>77)</sup> Elektronické časovým razítkem se podle čl. 3 odst. 33 nařízení eIDAS rozumí data v elektronické podobě, která spojují jiná data v elektronické podobě s určitým okamžikem a prokazují, že tato jiná data existovala v daném okamžiku.

<sup>78)</sup> Detailně k diskusi, co zaručuje elektronické časové razítko, viz LECHNER, T. *Elektronické dokumenty v právní praxi*. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-41-0. Kap. 2.3.3.

<sup>79)</sup> Ministerstvo vnitra. *Metodický návod pro ověřování platnosti uznávaných elektronických podpisů a elektronických pečeti*. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/metodicky-navod-pro-overovani-platnosti-uznavanych-elektronicky-podpisu-a-elektronicky-peceti.aspx>> [citováno 26. září 2017], s. 5.

<sup>80)</sup> *Ibid.*

v textu podání, pokud jej podatel uvedl a pokud je toto datum dřívější, než datum přijetí elektronického dokumentu. Samozřejmě, že z praktického pohledu použití automatizovaných ověření prováděných elektronickými systémy spisových služeb podle zákona č. 499/2004 Sb. je to postup poněkud problematický, ale může být stejně správný, jako postup doporučovaný citovaným metodickým pokynem.

V případě, kdy není k elektronickému dokumentu podanému správnímu orgánu na technickém nosiči připojen ověřitelný uznávaný elektronický podpis podle zákona č. 297/2016 Sb., je třeba přistoupit k této vadě podání stejným způsobem jako v případě absence podpisu na listinném podání.<sup>81)</sup> Stanovení přiměřené lhůty pro odstranění vady podání je také shodné a neaplikuje se pětidenní lhůta podle § 37 odst. 4 správního řádu, která je striktně vázána na podání prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití podpisu.

### ***Závěr***

Možnosti elektronických podání podle správního řádu se různým způsobem mění a vyvíjí již řadu let. Poslední velká změna byla vyvolána nařízením eIDAS, které rekodifikovalo oblast elektronických zabezpečovacích prvků a elektronických dokumentů. Tyto změny spolu s novelou správního řádu účinnou od 19. září 2016 změnily některé postupy související s přijetím podání. Přetrvává v nich však stále určitá zbytečná složitost daná závislostí na způsobu, jakým bylo podání přijato, možnostmi aplikování fikce podpisu podle zákona č. 300/2008 Sb. i přetrvávajícím specifikováním odlišných pravidel pro příjem listinných a elektronických dokumentů. Správní orgány musí velmi pečlivě přistupovat k hodnocení každého případu, přičemž z praktického pohledu je asi nejproblematičtější poměrně krátká praxe elektronických způsobů úřadování ve srovnání s klasickými (listinnými) postupy a naproti tomu až dramatický rozvoj informačních a komunikačních technologií, kterému je třeba se přizpůsobit také ve správním řízení.

### **Shrnutí:**

Článek se zabývá detailním rozбором možností, jimiž lze činit podání v elektronické podobě podle správního řádu, jejich postupů a aspektů. V článku jsou zmíněny související speciální právní předpisy včetně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu. Součástí příspěvku je též rozbor různých úrovní elektronického podpisu a jejich definic na evropské a národní úrovni. Vlastní analýza aspektů příjmu

---

<sup>81)</sup> Srov. závěr č. 50 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006.



podání v elektronické podobě je rozdělena podle způsobů, jakým je podání na správní orgán odesláno, neboť právě toto hledisko, jak je v příspěvku ukázáno, významně ovlivňuje jednotlivé kroky příjmu podání v elektronické podobě.

### **Electronic Application on Administrative Procedure Code – summary:**

The paper deals with a detailed analysis of an electronic application on Administrative Procedure Code and its possibilities, procedures, and aspects. There are mentioned related special legal regulations, including Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market. An analysis of different levels of electronic signature and their definitions at both European and national level is the part of the paper as well. The analysis of electronic applications is divided into three parts according to the communication channel, which is used by petitioners to send these applications to administrative authorities. It was done because the used communication channel significantly affects individual steps of receipt of an application in electronic form as it is shown in the paper.