19. 7. 2013

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak správně doručovat dokumenty správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky?

V praxi si často nespokojení žadatelé (účastníci správního řízení) stěžují na postup správních orgánů nebo se obrací na Ministerstvo vnitra s dotazy, jak mají správně postupovat při doručování písemností správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky, když správní orgány pravděpodobně odmítají přijímat datové zprávy od těchto žadatelů a vyzývají je k novému doručení požadovaných podkladů bez ohledu na skutečnost, že tyto podklady již byly správnímu orgánu doručeny prostřednictvím datové schránky. Tento příspěvek má za cíl poukázat na časté chyby ze strany žadatelů a zároveň jim představit nejvhodnější další postup.

Způsob doručení písemnosti prostřednictvím datové schránky upravuje zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). V ustanovení § 18 odst. 1 tohoto zákona jsou upraveny podmínky, za kterých může jiný subjekt než orgán veřejné moci činit podání vůči správnímu orgánu prostřednictvím datové schránky. V tomto ustanovení se uvádí, že fyzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, má-li zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu, prostřednictvím datové schránky. Tyto subjekty tedy mohou doručovat svá podání prostřednictvím datové schránky, pokud to není vyloučeno povahou doručované písemnosti. V odstavci 2 je pak stanoveno, že podání zaslané prostřednictvím datových schránek je rovnocenné s podáním doručeným běžné podatelně nebo poštou.

Pro určení rozhodného momentu, kdy je písemnost doručena, nelze postupovat podle § 17 odst. 3 a 4 zákona o elektronických úkonech, kde je stanoveno, že dokument, který byl dodán do datové schránky, je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu. Nepřihlásí-li se do datové schránky oprávněná osoba ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení.

Vyloučení aplikace ustanovení § 17 plyne i ze závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu[1], kde bylo konstatováno, že *podání fyzické osoby, podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby vůči správnímu orgánu (orgánu veřejné moci) prostřednictvím datové schránky je učiněno okamžikem dodání do datové schránky orgánu veřejné moci*.[2] Není totiž možné připustit, aby si orgán veřejné moci sám určoval a ovlivňoval okamžik podání účastníka a s tím spojené účinky zahájení běhu procesních lhůt až o 10 dnů v situaci, kdy je mu podání dodáno do jeho datové schránky a má jej objektivně k dispozici.

Tento závěr vychází především ze základních zásad činnosti správních orgánů, a to z principu ochrany zájmů účastníků správního řízení (kteří po řádném dodání zásilky do datové schránky orgánu veřejné moci již nemají žádnou další možnost, jak její doručení ovlivnit, a proto musí být i v jejich zájmu zaujat výklad, že podání je učiněno okamžikem, kdy orgán veřejné moci zásilku má ve své datové schránce, a nikoli až okamžikem, kdy se s ní rozhodne pracovat), nebo z principu veřejné správy jako služby veřejnosti (viz § 4 odst. 1 správního řádu) a z principu rychlosti řízení (viz § 6 odst. 1 správního řádu), podle něhož správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.

Pokud by správní orgán vůbec nepřihlížel k podání, které mu bylo dodáno do datové schránky, což podatel prokazuje tím, že disponuje potvrzením (tzv. elektronickou dodejkou), jedná se nepochybně o postup, který není zcela v souladu se zákonem, a proti takovému jednání je možné se bránit např. využitím ustanovení § 80 správního řádu, tedy ochranou proti nečinnosti. Správní orgán je vázán mimo jiné také zásadou zákonnosti při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, (upravenou v ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu). Z této zásady plyne, že správní orgán je ve své činnosti vázán zákony a jinými právními předpisy.

Pokud ale např. povaha dokumentu neumožňuje jeho doručení prostřednictvím datové schránky (častou chybou jiných subjektů než orgánů veřejné moci bývá konverze listin do elektronické podoby, u kterých je požadován ověřený podpis, který pravidelně chybí, v důsledku čehož tak konverze možná není, resp. listina nemá požadované formální náležitosti), správní orgán pak obešle žadatele znovu se žádostí o doplnění chybějících náležitostí podání. Takový postup správního orgánu je však plně v souladu se zavedenou praxí a právními předpisy na tuto problematiku dopadajícími.

Správní orgán může také žádat dodání podkladů, pokud bylo podání učiněno opožděně. Je třeba rozlišovat mezi termíny dodání a doručení do datové schránky (§ 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech).[3] Moment doručení nastane v okamžiku, kdy se příjemce přihlásí do své datové schránky, zatímco dodáním je stav, kdy se elektronická zpráva ocitla ve faktické dispozici adresáta. Zde je však třeba připomenout, že dodání v žádném případě není možné časově ztotožňovat s okamžikem odeslání podání.

Podateli přijde po odeslání datové zprávy automaticky generované potvrzení o dodání, resp. potvrzení o doručení datové zprávy do datové schránky adresáta, které je jediným dokladem o doručení (tzv. elektronická dodejka). Pokud by podatel tímto potvrzením nedisponoval, má se za to, že podání nebylo učiněno, a to i přesto, že bylo podatelem odesláno a nebylo dodáno např. pro technickou závadu.

Správní orgán také může vyzvat žadatele k novému dodání podkladů, pokud nastane překážka podle ustanovení § 18 zákona o elektronických úkonech, tedy povaha úkonu neumožňuje jeho doručení prostřednictvím datové schránky.

Pojem „povaha úkonu" je třeba vykládat obdobně jako pojem „povaha dokumentu" podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech ve smyslu tohoto ustanovení i zákona jako celku, aby nedošlo k nedůvodnému omezení elektronické komunikace.

Povahou úkonu je primárně míněna způsobilost úkonu pro to, aby mohl být proveden prostřednictvím datové schránky, tedy musí jít o úkon obsažený v dokumentu, přičemž tento dokument musí splňovat vlastnosti umožňující jeho distribuci prostřednictvím datové schránky. Touto vlastností je možnost vytvořit dokument v podobě datové zprávy nebo převést jej do podoby datové zprávy splňující určité požadavky, jimiž jsou jednak přípustný formát, ale i přípustná velikost.[4] Je nutné zkoumat i další aspekty, které mohou odůvodňovat nezpůsobilost dokumentu k odeslání prostřednictvím datové schránky, a které se odvíjejí od konkrétního druhu dokumentu či od konkrétního dokumentu.

Přípustné formáty datové zprávy obsahuje příloha č. 3 vyhlášky Ministerstva vnitra o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek.[5] Mezi tyto formáty patří: pdf, PDF, odt, ods, odp, txt, rtf, doc, ppt, jpg, isdoc/isdocx a jiné. Tyto formáty je třeba chápat jako formáty akceptovatelné informačním systémem datových schránek, tj. formáty, se kterými je systém schopen nakládat a které jej nepoškodí. Nejedná se ale o formáty, jež musí držitel datové schránky být schopen zpracovat.[6]

Pokud by všechny podmínky pro akceptaci dokumentu zaslaného orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky byly splněny a správní orgán by dokument neakceptoval, dopustil by se, jak již bylo uvedeno výše, porušení zákona. V závislosti na okolnostech případu by pak přicházelo v úvahu využití procesních prostředků stanovených správním řádem (ochrana před nečinnosti a stížnost), ale i jinými právními předpisy, jak bude uvedeno níže.

Takový postup správního orgánu by bylo možné považovat za postup, který dotčenou osobu bezdůvodně zatěžuje (v rozporu s ustanovením § 6 odst. 2 správního řádu) a navíc by díky takovému jednání mohlo dojít k nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí (podle § 71 správního řádu).

Ustanovení § 6 správního řádu obsahuje jednak zásadu procesní ekonomie, resp. zásadu proporcionality, a jednak zásadu povinné součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí. Platí však zásadní pravidlo, že správní orgán má volit vždy takové procesní prostředky, které budou co nejefektivnější, ale současně nevyvolají vznik zbytečných nákladů na straně dotčených osob a ani je nepřiměřeně nezatíží.

Z ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu plyne, že správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu pak stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použijí se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

Opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán přijmout nejen poté, co marně uplynou lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 1 správního řádu), nebo v případě, kdy nebylo ve lhůtě zahájeno řízení z moci úřední, ač být zahájeno mělo (§ 80 odst. 2 správního řádu), ale též během probíhajícího správního řízení, nastanou-li skutečnosti předpokládané v § 80 odst. 3 správního řádu, tedy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti, a to proto, že opakovaně vyzývá žadatele k doplnění nebo odstranění nedostatků podání.

Pokud je tedy před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí zřejmé, že příslušný správní orgán není schopen v řízení řádně pokračovat, je opatření proti nečinnosti spočívající v prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí vyloučeno. V takovém případě si může nadřízený správní orgán věc atrahovat (převzít) nebo věc delegovat na jiný správní orgán.

Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat nadřízenému správnímu orgánu účastník řízení, a to jakýkoliv účastník řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Tato žádost je podáním podle § 37 správního řádu, lze ji tedy podat stejným způsobem jako kterékoliv jiné podání, tedy všemi způsoby předvídanými v § 37 odst. 4 správního řádu u nadřízeného správního orgánu, který je příslušný k rozhodnutí o takových opatřeních. Vzhledem k tomu, že jde o podání, musí z něj být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje (§ 37 odst. 2správního řádu).

Nebude-li účastník s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu spokojen, popř. nerozhodne-li nadřízený správní orgán o jeho žádosti v zákonem stanovené lhůtě, může se účastník řízení obrátit se žalobou na soud (§ 79 odst. 1 soudního řádu správního).[7] Účastník řízení však může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti až teprve poté, kdy byla jeho žádost neúspěšná. O neúspěšnosti své žádosti se účastník řízení dozví zejména v situaci, kdy vyčká na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a toto rozhodnutí mu bude zákonem předvídaným způsobem oznámeno. Je proto žádoucí, aby účastník řízení vyčkal uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Dalším procesním prostředkem, který by v daném případě mohl žadatel použít, je stížnost. Z ustanovení § 175 správního řádu plyne, že dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi na postup správního orgánu, pokud správní řád nestanoví jiný prostředek ochrany. Stížnost lze podat písemně nebo ústně; je-li podána ústně stížnost, kterou nelze ihned vyřídit, sepíše o ní správní orgán písemný záznam. Stížnost se podává u toho správního orgánu, který vede řízení. Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti. Pokud není stěžovatel spokojen se způsobem vyřízení stížnosti, může se obrátit na nadřízený správní orgán, tak jak plyne z ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu, a požádat ho, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

Výše popsaný postup správního orgánu by mohl být hodnocen také jako nesprávný úřední postup ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.[8]

Závěrem lze tedy shrnout, že účastník správního řízení by se měl ujistit, zda jím dodané dokumenty prostřednictvím datové schránky skutečně splňují všechny zákonem předepsané náležitosti. Pokud žadatel disponuje elektronickou dodejkou a správní orgán jej opětovně vyzývá k předložení již dříve dodaných dokumentů, jedná se ze strany správního orgánu o postup, který není zcela v souladu se zásadou procesní ekonomie. Proto má účastník správního řízení možnost využít některý z výše představených procesních prostředků.

Mgr. Michaela Fedrová,
2. ročník doktorského studia na Právnické fakultě UK v Praze

---

[1] Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 84 ze dne 14. 12. 2009, k dispozici >>> zde.
[2] To plyne především ze skutečnosti, že pokud činí fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba úkon vůči správnímu orgánu (orgánu veřejné moci) jedná se o odlišnou situaci, než když písemnost doručuje správní orgán, jelikož se při tomto postupu neuplatní § 24 odst. 1 správního řádu, resp. § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, nýbrž § 37 odst. 6 správního řádu, v souladu s § 18 odst. 1 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Ustanovení § 37 odst. 6 správního řádu stanoví, že podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo. V rámci tohoto ustanovení již fikci doručení uplatnit nelze, neboť se nejedná o úkon správního orgánu, nýbrž o úkon směřující vůči správnímu orgánu, aniž se zde hovoří o možnosti fikci doručení uplatnit.
[3] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 9 As 28/2010
[4] Přípustné formáty i maximální velikost datové zprávy dodávané do datové schránky stanoví vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek.

[5] Vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek
[6] Povinně přijímané datové formáty upravuje zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (§ 64 odst. 1), vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (§ 23), a vyhláška č.193/2009 Sb., o stanovení podrobností provádění autorizované konverze dokumentů (příloha č. 1 bod 4.).
[7] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
[8] Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví