

3.1.1.3 Vybrané praktické problémy týkající se formy doručování a podání

Má se u podání elektronický podpis vztahovat k e-mailové zprávě⁴⁰⁸, nebo k souboru pdf v příloze?

Tato otázka se vztahuje k podání⁴⁰⁹, nikoli doručování správním orgánem, které je předmětem této publikace, nicméně se jedná o problematiku velmi zajímavou a diskutovanou, a z toho důvodu ji zmiňuji.

Elektronickou formu podání ve vztahu k občanskému soudnímu řízení vymezilo plénum NS jako: „*Dokument ve formě datové zprávy, v němž účastník v občanském soudním řízení projevil vůli směřující k uplatnění procesních práv, ke splnění procesních povinností nebo k jiným procesním následkům, jež jsou spojeny s tímto projevem vůle, popřípadě část takového dokumentu, v níž je obsažen účastníkův projev vůle. (...) Elektronický nosič (tzv. obálka nebo kontejner) doprovázející takový dokument je součástí podání v uvedeném smyslu, ledaže by z obsahu projevené vůle účastníka (strany či jiné osoby) vyplývalo něco jiného.*“⁴¹⁰

Nejvyšší soud jednak výslovně stanovil, že dokument může mít formu datové zprávy, a dále pak, že tzv. obálka daného dokumentu je součástí datové zprávy, tj. součástí podání, pokud některý ze subjektů (vyjma OVM) neprojevil svou vůli, aby tomu tak nebylo. NS k výše uvedenému jednoznačnému vymezení přistoupil i v návaznosti na přepjatý formalismus v rozhodování soudů ve věci podání činěných v elektronické podobě a elektronicky podepsaných.

Tento přepjatý formalismus byl předmětem rozhodování i ÚS. ÚS shledal porušení práva na přístup k soudu⁴¹¹ v situaci, kdy soudce nepřihlédl k podanému odporu, neboť uznávaným elektronickým podpisem byla podepsána „pouze“ e-mailová zpráva, a nikoli i příloha (pdf) této zprávy, tedy samotný odpor, a stěžovatel jej nedoplnil v zákonné lhůtě.^{412, 413} Obdobně ÚS shledal za nepřiměřený a přehnaně

⁴⁰⁸ Tj. k celé datové zprávě.

⁴⁰⁹ Za zmínku stojí usnesení NS ze dne 27. 1. 2000, sp. zn. 20 Cdo 2068/98, ve kterém NS sice potvrdil, že „výčet forem [v § 42 OSŘ], jimiž lze procesní podání učinit, je výčtem taxativním. K telefonickému podání, jež způsobilym druhem podání ve smyslu uvedeného není, proto soud není povinen přihlídnout“. Zároveň však NS připustil, že omluvit se z jednání nebo jiného úkonu soudu lze (v občanském soudním řízení) i telefonicky, neboť „je-li obsah telefonického hovoru veden způsobem, jenž ve volajícím nevyvolává žádné pochybnosti o tom, že soud jeho omluvu přijal, tj. akceptoval ji v uvedené formě (...), nemůže být takto uskutečněná omluva soudem pominuta jen proto, že jde o omluvu telefonickou. Okolnost, že k přijetí omluvy ve zvolené formě došlo, pak dokládá úřední záznam telefonického hovoru (...).“ Ve Stanovisku pléna NS ze dne 5. 1. 2017 k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě pak NS dodává, že telefonické podání však není přípustné v řízení trestním.

⁴¹⁰ Stanovisko pléna NS, Plsn 1/2015, ze dne 5. 1. 2017 k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě.

⁴¹¹ Dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁴¹² Viz nálezy ÚS ze dne z 13. 5. 2013, sp. zn. IV ÚS 4787/12.

⁴¹³ Podle § 37 odst. 4 SŘ činí lhůta 5 dnů. OSŘ v § 42 odst. 2 stanoví lhůtu kratší, a to pouze 3 dny.

formalistický přístup NS, který nepřihlédl k dovolání podanému elektronicky prostřednictvím e-mailu, kde byl podepsán zaručeným elektronickým podpisem opět „pouze“ e-mail, a nikoli jeho příloha, tedy samotný text podání ve formátu pdf.⁴¹⁴

Je-li elektronicky podepsán e-mail, pak vše, co se nachází uvnitř e-mailu, je jeho nedílnou součástí, takový e-mail je neporušitelný a nezměnitelný.⁴¹⁵ Shodný názor zaujal i NS, který uvádí, že „obálka je v ISDS přímo logicky spojena se zbytkem datové zprávy, implikuje autentizace obálky též autentizaci zbytku datové zprávy. Tato logická implikace vede za použití argumentu ‚a maiori ad minus‘ u podání k zákonným účinkům vlastnoručního podpisu odesílatele pod podáním jako celkem (tj. pod obálkou i jejím obsahem)“.⁴¹⁶

Jinak samozřejmě platí, že splňuje-li samotná příloha e-mailu (datové zprávy) požadavky na bezvadné podání (včetně odpovídajícího elektronického podpisu), nelze bez dalšího považovat podání za vadné, je-li podepsána pouze tato příloha ve formátu pdf, a nikoli e-mail.

V případech podání zaslaných z příslušné datové schránky by nemělo být vyžadováno podepsání elektronickým podpisem,⁴¹⁷ neboť datová zpráva z ní odeslaná umožňuje jednoznačnou identifikaci odesílající osoby.⁴¹⁸ Z § 18 odst. 2 ZDS vyplývá, že podepsat zprávu zaslanou z datové schránky není nutné, pokud ji odeslala osoba oprávněná nebo osoba pověřená,⁴¹⁹ protože

⁴¹⁴ Viz náleží ÚS ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 3042/12. ÚS judikoval: „Naopak průvodní e-mail a jeho příloha je třeba pokládat za jeden nedělitelný celek, kdy dokument obsažený v příloze e-mailu tvoří součást zprávy. (...) Připojovaný podpis zajišťuje rovněž integritu zprávy, neboť ‚pokrývá‘ (podepisuje) vždy celou odesílanou zprávu, včetně případných příloh. (...) Je jisté v zájmu právní jistoty účastníků řízení žádoucí, aby opatřili zaručeným elektronickým podpisem také samotné podání, a nikoliv pouze průvodní e-mail, na druhou stranu s nedodržením tohoto postupu nelze spojovat následek spočívající v odeřpení soudní ochrany.“

⁴¹⁵ Nanejvýš lze soubor pdf uložit jako kopii.

⁴¹⁶ Stanovisko pléna NS, PlsN 1/2015, ze dne 5. 1. 2017 k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě.

⁴¹⁷ Viz Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk č. 415/0*. Návrh zákona o elektronickém podpisu. [online]. [cit. 2017-07-05]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=415&ct1=0>. „Cílem zákona je (...) zajistit stejné zacházení jak uživatelům podkladů v tištěné formě, tak i uživatelům elektronicky uložených informací. Hlavním principem navrhovaného zákona je (...) ‚funkčně ekvivalentní přístup‘, který zajistí, že datové zprávy nesmí být diskriminovány, tj. že nesmí existovat rozpor v zacházení mezi datovými zprávami a dokumenty na papíře.“

⁴¹⁸ Viz rozhodnutí NSS ze dne 17. 2. 2012, čj. 8 As 89/2011-31.

⁴¹⁹ Ta na vyžádání musí doložit své pověření.

takový úkon má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný.^{420, 421} Takové podání není třeba doplňovat.⁴²²

Nastane-li situace, kdy příloha datové zprávy (elektronický dokument) bude podepsána uznávaným elektronickým podpisem a zaslána z datové schránky jiného subjektu než osoby podepisující, fikce podpisu § 18 odst. 2 ZDS se ve vztahu k této příloze (elektronickému dokumentu) neaplikuje⁴²³ a obdobně, jak je uvedeno výše, nelze podání považovat bez dalšího za vadné. Odlišná situace však nastane, pokud bude příloha datové zprávy podepsána nižším typem elektronického podpisu, jako je zaručený elektronický podpis nebo jednoduchý elektronický podpis (včetně naskenovaného podpisu). V takovém případě bude taktéž vyloučena aplikace § 18 odst. 2 ZDS, avšak bude se jednat o vadné podání, které bude třeba ve lhůtě doplnit. K tomu NS uvádí: „*Z tohoto elektronického podání je totiž zřejmé, kdo je činí (tj. osoba, která k němu připojila jiný než uznávaný elektronický podpis), ale přitom podání není touto osobou podepsáno a nenastávají tak vůči uvedené osobě ani účinky vlastnoručního podpisu podle § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech.*“⁴²⁴

Platnost elektronického podpisu je omezena na 1 rok. Pod sankcí zneplatnění podpisu⁴²⁵ musí být před uplynutím expirační doby připojen podpis nový. Také je možné připojit kvalifikované časové razítko⁴²⁶ a expirační dobu prodloužit.⁴²⁷

Při posuzování okamžiku doručení podání při použití e-mailu je relevantní dodání na adresu podatelny,⁴²⁸ které prokazuje podávající. Podle § 4 odst. 8 vyhlášky

⁴²⁰ Zákonná fikce písemného a podepsaného úkonu.

⁴²¹ Výjimkou je společný úkon více osob tam, kde to požaduje zákon nebo jiný právní předpis (např. datová zpráva obsahuje dohodu společníků a zákon požaduje podpis všech společníků). Ustanovení § 18 zákona 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, nastoluje fikci písemného a podepsaného úkonu při podání vůči orgánu veřejné moci, nikoli směrem opačným od OVM. Úkon OVM musí splňovat náležitosti příslušných procesních předpisů (např. správního řádu).

⁴²² § 37 odst. 4 SR *a contrario*.

⁴²³ Shodně viz stanovisko pléna NS, Plsn 1/2015, ze dne 5. 1. 2017 k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě: „*Bylo-li podání v elektronické podobě opatřeno uznávaným elektronickým podpisem ve smyslu § 6 odst. 1, 2 zákona č. 297/2016 Sb. (dříve podle § 11 odst. 1, 3 zákona č. 227/2000 Sb., ve znění účinném do 18. 9. 2016), nepoužije se tzv. fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů, i když bylo učiněno prostřednictvím datové schránky.*“

⁴²⁴ Stanovisko pléna NS, Plsn 1/2015, ze dne 5. 1. 2017 k podáním činěným v elektronické podobě a k doručování elektronicky vyhotovených písemností soudem, prováděnému prostřednictvím veřejné datové sítě.

⁴²⁵ Elektronický podpis se zakládá na certifikátu, jehož platnost je omezena na 12 měsíců, a poté musí být obnoven. Opatření slouží k zamezení zneužití elektronického podpisu. Seznam odvolaných certifikátů nalezneme na CRL (Certificate Revocation List). Povinnost podepisující osoby oznámit příslušné certifikační autoritě nebezpečí zneužití elektronického podpisu stanovil § 5 odst. 1 písm. b) zákona o elektronickém podpisu. Působnost certifikační autority zneplatnit certifikát a konkrétní důvody stanovil § 15 téhož zákona.

⁴²⁶ Tedy „základní“ časové razítko dle zákona o elektronickém podpisu nebo kvalifikované časové razítko dle eIDAS.

⁴²⁷ Na tři, pět nebo až sedm let.

⁴²⁸ Potvrzeno i ÚS v nálezu ze dne 6. 6. 2007, sp. zn. I. ÚS 750/06.

č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, je podávajícímu zasláno potvrzení o doručení (dodání) datové zprávy s uvedením příslušného data a času, kdy došlo k doručení (dodání).⁴²⁹

K podání prostřednictvím elektronické podatelny upozorňují na § 71 DŘ ve smyslu § 73 odst. 2 téhož zákona, který stanoví, že „*podání, které je učiněno prostřednictvím datové zprávy s využitím dálkového přístupu, se přijímá na technickém zařízení správce daně nebo prostřednictvím datové schránky správce daně*“.

Uvedeným technickým zařízením správce daně se rozumí elektronická podatelna, tj. Daňový portál Elektronické služby Finanční správy České republiky⁴³⁰. Z citovaného ustanovení daňového řádu vyplývá, že elektronické podání lze učinit pouze prostřednictvím ISDS nebo elektronické podatelny, a nikoli e-mailem, jak je ostatně uvedeno i na internetových stránkách finančních úřadů např. sdělením, že „*tato e-mailová adresa není určena pro podání datové zprávy v daňových věcech*“⁴³¹. K povinnosti učinit podání prostřednictvím elektronické podatelny nebo jej ve lhůtě doplnit, pokud je učiněno prostřednictvím e-mailu, se přiklonil NSS.⁴³²

Při používání elektronického podpisu a komunikaci prostřednictvím e-mailu stojí za zmínku ještě § 5 ZOE,⁴³³ který stanoví jako liberační důvod při zneužití dat podepisující osoby nedostatečné ověření platnosti zaručeného elektronického podpisu a jeho certifikátu ze strany osoby, jíž škoda vznikla. Ověřit jej lze na seznamu zneplatněných certifikátů (anglicky Certificate Revocation List).⁴³⁴ Seznam je pravidelně aktualizován.⁴³⁵ Internetová adresa je k nalezení přímo v certifikátu.

Komparace doručování prostřednictvím e-mailu a prostřednictvím datové schránky

Elektronickou formou může doručování tedy probíhat dvěma způsoby, přičemž jak jeden, tak i druhý mají své výhody i nevýhody, v rámci srovnání bych zdůraznila následující. Ač řádně elektronicky podepsaný e-mail také garantuje neměnnost a neporušitelnost stejně jako věrohodnost původce⁴³⁶, není u něj taková míra jistoty

⁴²⁹ Viz § 4 odst. 8 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, který stanoví: „*Pokud je veřejnoprávní původce schopen z dokumentu v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, doručeného na elektronickou adresu podatelny podle § 2 odst. 3 písm. c) zjistit adresu elektronické pošty odesílatele, potvrdí na základě výsledků zjištění podle odstavců 1, 4 a 5 odesílateli na tuto adresu, že dokument byl doručen a splňuje podmínky stanovené touto vyhláškou a veřejnoprávním původcem pro přijímání dokumentů. Součástí zprávy o potvrzení doručení je alespoň: a) datum a čas doručení dokumentu s uvedením hodiny a minuty, popřípadě sekundy a b) charakteristika datové zprávy, v níž byl dokument obsažen, umožňující její identifikaci.*“

⁴³⁰ Dostupný z: https://adisepo.mfer.cz/adisto/adis/idpr_epo/epo2/uvod/vstup_expert.faces.

⁴³¹ Finanční správa. *Sdělení Finančního úřadu pro hlavní město Praha*. [online]. [cit. 2017-07-05]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/organy-financni-spravy/financni-urady/app/urad-kontakt/2000>.

⁴³² Viz rozhodnutí NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ans 5/2010-172.

⁴³³ Srovnej článek 13 eIDAS o odpovědnosti za škodu a důkazním břemeni.

⁴³⁴ Zkráceně CRL.

⁴³⁵ Nejméně jednou za 24 hodin.

⁴³⁶ Relativizováno s účinností eIDAS (viz dále v textu).

doručení jako při doručování prostřednictvím ISDS⁴³⁷ a není v tomto smyslu ani stanovena žádná garance ze strany provozovatelů e-mailových serverů. Mezi negativní vlastnosti e-mailu tedy patří nezaručenost doručení, neověřitelnost odesílatele a nedůvěryhodnost data a času odeslání.^{438, 439}

Používání datové schránky je bezpečnější, zatím není znám žádný případ, kdy by tzv. hackeři pronikli neoprávněně do datové schránky,⁴⁴⁰ a lze je i považovat z pohledu uživatele za snadnější, neboť u nich není třeba připojovat (uznávaný) elektronický podpis.

U e-mailu je na druhou stranu jednodušší správa, organizace a vyhledávání a u většího počtu e-mailů snazší uspořádání. Nicméně i datovou schránku je možné si uspořádat podobně jako e-mail, například prostřednictvím aplikace Outlook konektor. Výhodou elektronického podpisu je možnost jeho použití v celé EU, zatímco použití datových schránek je specifikum České republiky. Někdy se bez elektronického podpisu obejít nelze, například při podání prostřednictvím portálu ministerstev.⁴⁴¹

Další odlišnosti spočívají v samotném pojetí ISDS. Systém ISDS je uzavřený zabezpečený systém na rozdíl od daleko volnějšího a otevřenějšího světa e-mailové korespondence. Poskytuje záruku přenosu datových zpráv. Obsahuje ověřitelné údaje, tj. evidenci událostí typu podání, dodání a doručení. Eviduje údaje pro dodejky a doručky včetně např. toho, jakým způsobem došlo k doručení, zda přihlášením oprávněné osoby, fikcí a i zda datovou zprávu otevřela spisová služba. Na druhou stranu je potřeba respektovat omezení velikosti zpráv (20 MB), zatímco u e-mailu zásadní omezení nejsou. Na rozdíl od e-mailu neumožňuje datová schránka ve zprávě volné psaní textu, který je nutno vložit v podobě přílohy datové zprávy. Datové schránky používají formát „zfo“, který je do značné míry exkluzivní.⁴⁴² Systém ISDS pracuje ověřitelným způsobem s omezeným okruhem uživatelů, tj. oprávněných a pověřených osob, zatímco u e-mailu si příjemce zprávy nikdy nemůže být stoprocentně jistý tím, kdo předmětný e-mail doopravdy odeslal. Cenový

⁴³⁷ Z toho důvodu se musí doručení (ve směru od orgánů veřejné moci k subjektům) prostřednictvím e-mailu následně potvrzovat podle § 19 odst. 8 SR.

⁴³⁸ Viz LECHNER, Tomáš. *Elektronické dokumenty v právní praxi*. Praha: Leges, 2013, s. 153. ISBN 978-80-87576-41-0.

⁴³⁹ Samozřejmě s výjimkou připojení časového razítka k odesílanému dokumentu.

⁴⁴⁰ Oproti tomu k „prolomení“ ochrany elektronicky podepsaného dokumentu (konkrétně s využitím hashovací funkce z rodiny SHA-1) již došlo – viz PETERKA, Jiří. SHA-1 není bezpečná, přesto se někde stále ještě používá. [online]. [cit. 2017-07-05]. Dostupné z: <http://www.earchiv.cz/b17/b0227001.php3>. Autor shrnuje, že „spojenými silami Googlu a amsterodamského CWI se podařilo najít (vypočítat) způsob, jakým lze (již velmi rychle a snadno) vytvářet dvojice PDF dokumentů, které jsou vzájemně kolizní vzhledem k hašovací funkci SHA-1. Jinými slovy: dokumenty jsou různé, ale při použití hašovací funkce SHA-1 mají stejný otisk (hash či heš)“.

⁴⁴¹ Například daňový portál Ministerstva financí ČR nebo portály zdravotních pojišťoven. Viz VODIČKA, Milan. Digitálně se správcem daně. *Daňový expert*, 2015, č. 2. Autor potvrzuje, že „e-mail je také nutný při využití systému navracení daně z přidané hodnoty na Daňovém portálu Finanční správy ČR“.

⁴⁴² Dříve bylo třeba mít pro zpracování uvedeného formátu vhodné nástroje, např. Software 602 Formfiller.

rozdíl při používání ISDS je v případě používání služby Poštovních datových zpráv při komunikaci mezi soukromými osobami.⁴⁴³

Z hlediska doručování ISDS zaručuje jednak integritu doručovaného dokumentu, jednak autentizaci zúčastněných osob (odesílatel i příjemce) a ověřitelnost podstatných událostí.⁴⁴⁴

3.1.2 Neadresné doručování

Vedle adresného doručování existuje i neadresné doručování, kdy je písemnost doručována veřejnou vyhláškou prostřednictvím elektronické úřední desky, které v listinné formě odpovídá „fyzická“ úřední deska správního orgánu.

Doručování na elektronické úřední desce

Doručuje-li se v zákonem stanovených případech veřejnou vyhláškou, děje se tak prostřednictvím úřední desky.^{445, 446}

Obsah úřední desky, která slouží ke zveřejňování listinných dokumentů, musí být zároveň zveřejňován i způsobem umožňujícím dálkovým přístup, tedy na internetových stránkách. Za tímto účelem může i správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu, není-li sám schopen zajistit takové zveřejňování písemností.⁴⁴⁷

Listinná forma

Úpravu obsahuje, vedle správního řádu, také zákon o poštovních službách č. 29/2000 Sb., vyhláška č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování,⁴⁴⁸ a Poštovní podmínky České pošty.^{449, 450}

⁴⁴³ Viz KORBEL, František. Datová schránka a doručování. Praha, Brno: Česká advokátní komora, 2012. [online]. [cit. 2017-07-05]. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=8135>.

⁴⁴⁴ Srovnej BUDIŠ, Petr; HŘEBÍKOVÁ Iva. *Datové schránky: fungování, doručování, bezpečnost, návody*. Olomouc: ANAG, 2010, s. 155. ISBN 978-80-7263-617-4.

⁴⁴⁵ Viz § 25 SŘ. K doručování veřejnou vyhláškou viz další text.

⁴⁴⁶ Např. při doručování podle § 144 odst. 6 SŘ.

⁴⁴⁷ Viz § 26 odst. 3 SŘ.

⁴⁴⁸ § 13 vyhlášky č. 464/2012 Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování, pojednává o doručování úředních písemností: „Základní služby umožní zejména dodání do vlastních rukou, dodání do vlastních rukou výhradně jen adresáta, poskytnutí dodejky, určení lhůty pro uložení poštovní zásilky a vyloučení změny místa dodání, a to podle požadavků podle jiných právních předpisů upravujících pravidla pro úřední doručování písemností, zejména v trestním, správním, daňovém a soudním řízení.“

⁴⁴⁹ Platné od 6. 3. 2017.

⁴⁵⁰ Povaha Poštovních podmínek viz Sdělení Českého telekomunikačního úřadu: 32 Zpráva o plnění povinností České pošty, s. p. v oblasti základních služeb za rok 2011. *Poštovní věstník: Český telekomunikační úřad*. 2012, 2012(7). DOI: 1211–2704. „Poštovní podmínky, které se stávají obsahem smlouvy uzavřené mezi odesílatelem a Českou poštou. Poštovní podmínky tedy obsahují soukromoprávní povinnosti České pošty ve vztahu k odesílateli.“ Poštovní podmínky lze považovat ze speciální typ obchodních podmínek.