



Zpráva o šetření ve věci postupu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy při řešení rozkladu zasláného e-mailem

Paní A. A. nar. 27. 11. 2001, bytem xxx, zastoupená na základě plné moci matkou B. A., nesouhlasí s postupem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy při řešení rozkladu, který podala proti jeho rozhodnutí. Rozklad zaslala e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu, což bylo důvodem, proč se jím ministerstvo nezabývalo.

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je takové jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před nečinností úřadů, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.¹ Postup ministerstva jsem se proto rozhodl prověřit. V rámci šetření jsem vycházel jak ze sdělení stěžovatelky, tak z vyjádření ministerstva.

A. Shrnutí závěrů

Ze základních zásad činnosti správních orgánů a z principů dobré správy, zejména principů vstřícnosti, efektivnosti a přesvědčivosti, lze vyvodit, že žádoucím postupem úřadů v rámci tzv. dobré správy je poučování o nutnosti doplnit podání bez uznávaného elektronického podpisu do 5 dnů řádným formálním způsobem. Obdobně k této otázce přistupuje metodika k vyřizování elektronických podání.

Ministerstvo stěžovatelku včas a srozumitelně nepoučilo o formálních nedostacích jejího rozkladu zasláného e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu, a tedy na nutnost doplnit podaný rozklad tak, aby o něm mohlo rozhodnout. Ministerstvo tudíž nepostupovalo v souladu s principy dobré správy ani s metodikou k vyřizování elektronických podání.

B. Skutková zjištění

B.1 Sdělení stěžovatelky

Dne 6. 12. 2022 zaslala stěžovatelka prostřednictvím e-mailu své zástupkyně rozklad proti rozhodnutí ministerstva, kterým zamítlo její žádost o posouzení postavení studia na zahraniční vysoké škole pro zdravotní, sociální, důchodové a daňové účely.² Rozklad zaslala v zákonné 15denní lhůtě na elektronickou adresu podatelny ministerstva (posta@msmt.cz), nicméně bez uznávaného elektronického podpisu.

Uvedla, že se jí dostalo telefonického ujištění od pracovníka ministerstva, že se na rozhodnutí o rozkladu pracuje a že jej brzy obdrží. Kromě pravidelných telefonických dotazů zasílala také průběžně e-mailové urgencye, na které však nikdo nereagoval. Teprve po 8 měsících od podání rozkladu obdržela stěžovatelka sdělení ministerstva, že rozklad neobsahoval uznávaný elektronický podpis, a proto se k němu nepřihlíží.³

1 Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

2 Ve smyslu § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

3 E-mail vedoucího kanceláře vrchní ředitelky sekce vysokého školství, vědy a výzkumu ze dne 1. 8. 2023.



B.2 Vyjádření ministerstva

V rámci šetření jsem požádal ministerstvo o vyjádření, zodpovězení některých souvisejících otázek a poskytnutí relevantní části spisové dokumentace.

Ministerstvo uvedlo, že rozklad obdrželo dne 6. 12. 2022.⁴ Stěžovatelce byla odeslána automatická odpověď s vyhodnocením, že její podání neobsahuje žádný elektronický certifikát, tedy elektronický podpis potřebný pro řádné e-mailové podání. Tato odpověď nicméně neobsahovala výslovné poučení o tom, že podání zaslané e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu je nutné do 5 dnů potvrdit některým ze zákonem stanovených způsobů, aby bylo možné jej brát v potaz. Stejně automatické odpovědi zasílá ministerstvo na všechny e-mailové adresy, z nichž obdrží zprávy. Dle ministerstva neobsahují výslovné poučení, protože ne na všechny elektronické zprávy, které obdrží, se vztahuje správní řád, jenž na formu podání klade přísnější požadavky.⁵

Jelikož stěžovatelka podání do 5 dnů nepotvrdila náležitým způsobem, ministerstvo k němu nepřihlíželo. Ministerstvo potvrdilo, že obdrželo několik e-mailových urgencí stěžovatelky, a protože naznalo, že k nepotvrzení podání došlo z důvodu neznalosti právní úpravy, vyrozumělo ji, že k rozkladu nebylo možné přihlížet. Není ale schopno zpětně ověřit, co, kdo a kdy telefonicky sdělil stěžovatelce o stavu vyřizování rozkladu.

Ministerstvo poukázalo na právní úpravu a související judikaturu,⁶ z níž vyplývá, že pokud není podání zaslané e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu v 5denní lhůtě potvrzeno, nejedná se vůbec o podání způsobilé zahájit správní řízení a nelze k němu přihlížet. Přitom není povinností úřadu vyzvat či poučit podatele, aby doplnil chybějící podpis.

Přesto ministerstvo uznalo, že mohlo stěžovatelce situaci objasnit dříve, a proto bude do budoucna v podobných případech reagovat rychleji. V obecné rovině uznalo, že by podatel mohl a měl být vyrozuměn v rozumné době o tom, že se k jeho zprávě nepřihlíží. Informovalo mě, že takto dlouhodobě postupuje v případě e-mailů bez uznávaného elektronického podpisu obdržených v průběhu správního řízení. Případ stěžovatelky, kdy byl nesprávně podán rozklad jako opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se řízení končí, označilo za ojedinělý.

Upozornilo, že vede tisíce řízení, pročež je obtížné okamžitě vyhodnotit a vyřídit všechny zprávy včetně těch, u nichž je třeba potvrzení do 5 dnů. I proto o požadavcích na e-mailové podání žádosti o posouzení postavení studia na zahraniční vysoké škole pro zákonné účely informuje na svém webu. Zde mj. vysvětluje, že žádost podaná e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu nemá žádné právní účinky, a ministerstvo se jí proto nebude zabývat, a není ani povinno žadatele o tomto informovat.⁷

4 Ministerstvo uvedlo, že rozklad obdrželo na jinou adresu (epodatelna@msmt.cz), než je elektronická adresa podatelny ministerstva (posta@msmt.cz). Z doloženého spisu ministerstva i dokumentů stěžovatelky ale plyne, že rozklad zaslala na elektronickou adresu podatelny ministerstva. Proto nepovažuji za rozporné, že byl podán na správnou adresu.

5 Ustanovení § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009 č. j. 9 As 90/2008-70 (č. 2041/2010 Sb. NSS); nssoud.cz.

7 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. *Posouzení studia na zahraničních vysokých školách pro zdravotní, sociální, důchodové a daňové účely*. Online. © 2013–2024 MŠMT; dostupné z <https://www.msmt.cz/vzdelavani/vysoke-skolstvi/posouzeni-studia-na-vysoke-skole-v-cizine> [cit. 31. 5. 2024].



C. Právní hodnocení

Rozklad je formálním úkonem, a tedy podáním ve smyslu § 37 správního řádu. Ten ve spojení se zákonem o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce ukládá, že podání je možné činit v elektronické podobě výhradně tím, že bude opatřeno uznávaným elektronickým podpisem.⁸ Pokud u elektronického podání takový podpis chybí, může podatel tento nedostatek zhojit tím, že podání doplnění do 5 dnů formálním způsobem – fyzickou písemností, ústně do protokolu či elektronicky s uznávaným elektronickým podpisem.

Podle platné právní úpravy ani judikatury⁹ neexistuje zákonná povinnost úřadu vyzvat podatele k doplnění uznávaného elektronického podpisu. Tento striktní právní výklad ale neznamená, že by úřady takto činit nemohly, resp. neměly vůbec.

Správní řád chápe veřejnou správu jako službu veřejnosti a ukládá jejím reprezentantům vycházet dotčeným osobám vstříc.¹⁰ Ukládá jim rovněž obecnou poučovací povinnost o procesních právech a povinnostech a povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva.¹¹ Vedle základních zásad činnosti správních orgánů je třeba přihlídnout také k principům dobré správy, zejména k principům vstřícnosti, efektivnosti a přesvědčivosti.¹² Z nich lze vyvodit, že poučování úřadů o nutnosti doplnit podání bez uznávaného elektronického podpisu do 5 dnů řádným formálním způsobem je žádoucí a jde o tzv. dobrou správu.¹³ Podobný přístup zastává metodika k vyřizování elektronických podání, kterou vydal odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra.¹⁴ Ta uvádí, že je v takovém případě třeba poučit podatele v čase a způsobem (e-mailem či telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného podání.

Zároveň mají úřady v souladu s principy dobré správy, zejména s principy přesvědčivosti a vstřícnosti, dbát na srozumitelnost svých písemností. Za srozumitelnou považují písemnost, která má přehlednou logickou stavbu a je psána jazykem, kterému jeho adresát snadno porozumí a může podle něj jednat.¹⁵

Ze zjištěných skutečností plyne, že stěžovatelka podala rozklad formálně vadným způsobem, který ale mohla zhojit tím, že by jej do 5 dnů potvrdila některým z řádných

8 Ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 6 odst. 1 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

9 Rozsudek NSS č. j. 9 As 90/2008-70, op. cit. Na něj NSS navázal svými rozsudky ze dnů 29. 2. 2012 č. j. 4 Ads 8/2012-57 a 23. 3. 2012 č. j. 4 Ads 5/2012-16; oba dostupné na [nssoud.cz](https://www.nssoud.cz).

10 Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

11 Ustanovení § 4 odst. 2 a 4 správního řádu.

12 Veřejný ochránce práv – ombudsman. *Principy dobré správy*. Online. Zveřejněno 20. 1. 2007; dostupné z <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/> [cit. 31. 5. 2024].

13 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. 8. 2017 sp. zn. 7108/2013/VOP; [eso.ochrance.cz](https://www.eso.ochrance.cz).

14 Ministerstvo vnitra. *Metodika k vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností podle správního řádu s důrazem na vyřizování úkonů bez uznávaného elektronického podpisu*. Online; dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx> [cit. 31. 5. 2024]. Metodika sice dle zveřejněných informací prochází úpravami kvůli změnám v právní úpravě, pro případ stěžovatelky to ale nemá význam.

15 Blíže viz Kancelář veřejného ochránce práv. *Příručka srozumitelného psaní pro úředníky*. Online, PDF. Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, s. 8; dostupné z [https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/příručka/Priručka_srozumitelného_psaní_tisk.pdf](https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/priručka/Priručka_srozumitelného_psaní_tisk.pdf) [cit. 31. 5. 2024].



formálních způsobů. Jelikož tak neučinila, rozklad nebylo možné považovat za podání ve smyslu správního řádu, a neměl tedy ani žádné procesní účinky. Rozhodnutí, proti kterému brojila, tedy nabylo právní moci. Ministerstvo ale v takovém případě mělo podle mého názoru stěžovatelku v přiměřené lhůtě poučit o nutnosti podání doplnit o uznávaný elektronický podpis, a pokud by stěžovatelka na poučení reagovala příslušným doplněním, mělo se jím dále věcně zabývat. To se však nestalo, resp. dle ministerstva mohla stěžovatelka nesplnění zákonných náležitostí seznat z automatické odpovědi, kterou jí zaslalo, či z informací zveřejněných na webu ministerstva k posouzení studia na zahraničních vysokých školách pro zákonné účely, o které stěžovatelka žádala.

Je pravda, že na zmíněných webových stránkách ministerstvo informuje veřejnost, že e-mailová podání je třeba opatřit uznávaným elektronickým podpisem, jinak se jimi nebude zabývat. Zároveň se ale tyto informace týkají požadavků na e-mailová podání samotné žádosti, kterou se řízení zahajuje. Z toho nemusí být žadatelům, kteří jsou zpravidla laici, zřejmé, že se stejné požadavky uplatní i pro opravné prostředky. Stěžovatelka navíc v průběhu řízení komunikovala s ministerstvem e-maily bez uznávaného elektronického podpisu (např. ohledně nahlížení do spisu či doplňování informací a dokumentů o studiu), které ministerstvo vede ve spise a na které v některých případech odpovídalo. Neměla tedy důvod považovat e-mailové podání za nedostatečné.

Automatická odpověď ministerstva žádné výslovné poučení o nedostatečnosti stěžovatelčina podání neobsahuje, což ministerstvo nepopírá. Do jisté míry rozumím tomu, že důvodem je rozličnost zpráv, které ministerstvo obdrží a které mají různý právní režim (ne všechny musí splnit přísnější požadavky na formu podání dle správního řádu). Zároveň z dřívějšího šetření ochránkyně vyplynulo, že větší část oslovených úřadů zavedla praxi poučovat podatele e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu o nutnosti potvrdit jej do 5 dnů.¹⁶

V automatické odpovědi jsem dále identifikoval nedostatky, které mohou snižovat její srozumitelnost pro adresáta (laika). Ačkoli jde o méně formální úkon, domnívám se, že by měl být napsán tak, aby mu adresát rozuměl. Odpověď sice obsahuje informaci o tom, že podání stěžovatelky neobsahuje žádný elektronický certifikát, to však plyne teprve z přílohy odpovědi a zřejmě jen málokterý adresát by pochopil, že je tím myšlen elektronický podpis. Pokud ano, již se nedozví, že jeho podání musí být takovým elektronickým podpisem opatřeno. Současně odpověď může podle mého názoru vyvolat v podateli klamavý dojem, že podání zaslal v pořádku, neboť obsahuje mj. následující text: „elektronické podání [...] bylo po kontrole všech náležitostí elektronickou podatelnou přijato k dalšímu zpracování“. Vezmeme-li v potaz kontext posuzovaného případu, působí takové sdělení až zavádějícím dojmem.

I když ministerstvo sdělilo, že v průběhu správních řízení běžně postupuje tak, že podatele vyrozumí o tom, že se k jeho zprávě nepřihlíží, nepokládám jeho postup v případě stěžovatelky za souladný s principy dobré správy, neboť ji nepoučilo v co nejkratší lhůtě k doplnění. Oceňuji snahu ministerstva do budoucna postupovat v podobných případech rychleji, přesto v jeho postupu shledávám jistý systémový nedostatek v podobě automatické odpovědi, kterou podatelům zasílá. Domnívám se, že právě v jejím textu

¹⁶ Zpráva o šetření ze dne 21. 8. 2017, op. cit.



se nabízí prostor pro poučení podatelů, kteří zaslali e-mailové podání bez uznávaného elektronického podpisu, byť jej právní úprava vyžaduje.

Ministerstvo nepostupovalo v souladu s principy dobré správy, neboť stěžovatelku včas a srozumitelně nepoučilo o formálních nedostatcích jejího rozkladu zasláného e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu. Tímto postupem porušilo rovněž metodiku k vyřizování elektronických podání.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ministru školství a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 6. června 2024

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)