

PRÁVNÍ ZÁKLAD UŽÍVÁNÍ ELEKTRONICKÉHO PODPISU V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

LENKA TUŠEROVÁ

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY

Abstrakt

Na výrazný zájem o elektronický podpis, který mu je v několika posledních letech věnován, reagovala rovněž veřejná správa. Základ pro užívání elektronického podpisu v oblasti veřejné správy pak přinesl zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů. Kvalifikovaná elektronická komunikace s úřady tak získala svůj plnohodnotný právní základ, který by měl přispět zejména k moderní a efektivní veřejné správě.

Klíčová slova

Elektronická komunikace – elektronický podpis – veřejná správa – zákon o elektronickém podpisu.

Abstract

There has been a significant interest in the electronic signature in the past few years. Therefore also public administration paid more attention to the electronic signature. The legal basis for the use of the electronic signature in the public administration was provided by the Act No. 227/2000 Coll., on Electronic Signature. So the qualified electronic communication with the public administration attained legal basis that should mainly serve to the modern and effective public administration.

Key words

Electronic communication – electronic signature – public administration – Act on Electronic signature.

V několika posledních letech výrazně stoupá zájem nejenom odborné a podnikatelské veřejnosti, ale i jiných subjektů o elektronický podpis. Výrazným krokem vpřed byla v této

oblasti novela zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)¹, týkající se použití elektronických prostředků, kterou se postupně začal stírat rozdíl mezi klasickými písemnostmi na papírovém nosiči a elektronickými dokumenty obsaženými na technických nosičích dat.

V oblasti střední a východní Evropy to byl právě český zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronickém podpisu“), který jako první otevřel dveře širokému použití moderních informačních technologií tím, že přinesl potřebný základní právní rámec pro použití a další rozvoj elektronického způsobu uzavírání právních úkonů, především soukromoprávních smluv. Avšak po svých novelizacích zasáhl zásadním způsobem i do sféry veřejné správy², když rozšířil možnost využití elektronické komunikace i v této oblasti. V konečných důsledcích tak významnou měrou přispěl k modernizaci české veřejné správy.

Pojem elektronický podpis

Ještě než přistoupíme k vlastnímu předmětu tohoto příspěvku, kterým je výše zmíněný právní základ užívání elektronického podpisu v oblasti veřejné správy, považujeme za vhodné věnovat několik slov samotnému pojmu elektronického podpisu.

Vymezení pojmu elektronický podpis se může zdát na první pohled velmi jednoduché, avšak velká část problematiky elektronického podpisu má převážně technický a technologický charakter a je tudíž předmětem především přírodovědeckým oborů jako je například kryptografie, algebra a počítačová geometrie³.

„Elektronický podpis spočívá v nahrazení klasického podpisu na papíru podpisem elektronického dokumentu, při současném zachování nebo dokonce zvýšení bezpečnosti celé podpisové operace. Principem podepisování je připojení určitého identifikátoru ke zprávě, přičemž tímto identifikátorem může být heslo, obraz – například otisku prstu či celé ruky, kryptografický kód apod. – vše v digitálním tvaru. Dnes se používá prakticky výlučně metoda

¹ Viz ust. § 40 odst. 3 a 4 občanského zákoníku.

² K pojmu veřejná správa blíže viz Průcha, P. In Průcha, P. - Pomahač, R. Lexikon – Správní právo. Ostrava : Sagit, 2002, s. 574 – 575.

³ Výklad této oblasti výrazným způsobem přesahuje rozsah tohoto příspěvku, a proto bychom spíše odkázali na publikaci, která jí věnuje více pozornosti. Například Smejkal, V. a kol. Právo informačních a telekomunikačních systémů. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, 770 s.

podpisu digitálního, pracující na bázi tzv. asymetrické kryptografie, využívající existence dvou klíčů patřících podepisující osobě: tajného (soukromého) a veřejného.“⁴ Digitální tvar elektronického podpisu však nebyl založen na této bázi od počátku. Zprvu byla navrhována řešení elektronického podepisování dokumentů cestou symetrických šifrovacích algoritmů, tj. algoritmů s tajným klíčem. Ta byla později nahrazena výše zmíněnou metodou asymetrické kryptografie. Ovšem i zde není prozatím možné tvrdit, že tato metoda je metodou konečnou. Je zcela pochopitelné, že technologický vývoj může přinést zcela novou metodu, nebo dokonce nahradit současný digitální tvar elektronického podpisu jiným než digitálním tvarem. Je rovněž třeba připomenout, že „elektronický podpis je výstupem určitého procesu, do kterého jako parametry vstupuje soukromý klíč a podepisovaný dokument. Uživatel tedy nikdy nebude vlastnit (resp. nikde nezíská) svůj elektronický podpis, ale nástroje pro jeho vytváření a pro jeho ověřování.“⁵

Legální definici elektronického podpisu je pak nutno hledat v samotném zákoně o elektronickém podpisu. Vzhledem ke skutečnosti, že výše citovaný zákon rozlišuje dva druhy tohoto podpisu, a to „obyčejný“ a „zaručený“, obsahuje také dvě zákonné definice elektronického podpisu.⁶ Na tomto místě je ovšem nutné zdůraznit, že zákon o elektronickém podpisu upravuje především náležitosti zaručeného elektronického podpisu a obyčejným elektronickým podpisem se dále nezabývá, je v zákoně použit pouze podpůrně. To je také důvodem, proč se v praxi pod pojmem elektronický podpis většinou rozumí zaručený elektronický podpis.

Ust. § 2 písm. a) zákona o elektronickém podpisu obsahuje zákonné vymezení pojmu elektronický podpis, kterým rozumí údaje v elektronické podobě, které jsou připojené k datové zprávě nebo jsou s ní logicky spojené, a které slouží jako metoda k jednoznačnému ověření identity podepsané osoby ve vztahu k datové zprávě. V tomto případě se jedná o

⁴ Smejkal, V. a kol. Právo informačních a telekomunikačních systémů. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2004. s. 84.

⁵ Smejkal, V. a kol. Tamtéž, s. 91.

⁶ Mimo těchto dvou základních druhů elektronického podpisu jsou rovněž některými autory (například Svoboda, P. a kol. Právní a daňové aspekty e-obchodu. Praha : Linde, 2001, s. 194; Bosáková, D. a kol. Elektronický podpis. Olomouc : Anag, 2002, s. 102 – 103; Matějka, J. Úprava elektronického podpisu v právním řádu ČR. Právník, 2001, č. 6, s. 563.) rozeznávány i jeho další druhy v návaznosti na zákon o elektronickém podpisu, a to zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu, zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu od akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb a zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu a vytvořený pomocí prostředku pro bezpečné vytváření podpisu.

obyčejný elektronický podpis. „S tímto druhem podpisu se můžeme setkat například v bankách při porovnávání podpisu na papíru s podpisovým vzorem, neskenovaným a uloženým v paměti počítače. Jedná se však o postup ryze subjektivní, protože takovéto srovnání je pouze vizuální a záleží na momentální kondici podepisujícího i na schopnosti zaměstnance banky, aby odhalil, zda jde o padělek. V tomto pojetí se může elektronickým podpisem rozumět i podpis v textu e-mailové zprávy.“⁷

Zaručeným elektronickým podpisem, který je definován v ust. § 2 písm. b) citovaného zákona, je obyčejný elektronický podpis, který splňuje zákonem stanovené požadavky, a to: 1. je jednoznačně spojen s podepisující osobou, 2. umožňuje identifikaci podepisující osoby ve vztahu k datové zprávě, 3. byl vytvořen a připojen k datové zprávě pomocí prostředků, které podepisující osoba může udržet pod svou výhradní kontrolou, a 4. je k datové zprávě, ke které se vztahuje, připojen takovým způsobem, že je možno zjistit jakoukoliv následnou změnu dat. Zaručený elektronický podpis je tak ve své podstatě kvalifikovanou formou obyčejného elektronického podpisu a přináší do světa podepisování zcela novou kvalitu.

„Jedná se o údaje, které jsou připojeny k obsahu elektronického dokumentu a které jsou vytvořeny zvláštním postupem, dnes nejčastěji s využitím kryptografie neboli šifrování. Tento podpis poskytuje řadu funkcí, které na papíře nemůžeme nikdy dosáhnout: 1. identifikuje původce podpisu (to znamená, že příjemce zprávy bezpečně ví, kdo je autorem či odesílatel elektronické zprávy), 2. zaručuje integritu zprávy (příjemce má jistotu, že zpráva nebyla změněna), 3. zaručuje nepopíratelnost (osoba nemůže popřít, že danou zprávu s daným obsahem vytvořila), a to především proto, že 4. je vytvořen pomocí prostředků, které podepisující osoba může mít pod svou výhradní kontrolou.“⁸

Zaručený elektronický podpis jsou tedy digitální data, která podepisující osoba vytváří pomocí svého soukromého klíče a zajišťuje jimi integritu a nepopíratelnost původu podepsaných dat. Zaručený elektronický podpis je tak v současné době jedním z hlavních nástrojů identifikace a autentizace fyzických osob v prostředí Internetu. Přičemž identifikaci lze zjednodušeně vymežit jako zjištění identity subjektu, zatímco autentizaci jako ověření, že

⁷ Smejkal, V. a kol. Právo informačních a telekomunikačních systémů. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2004. s. 85.

⁸ Smejkal, V. a kol. Tamtéž, s. 85.

subjekt je tím, za koho se prostřednictvím této identity vydává.⁹ To je také důvodem proč postupně stále více právních předpisů umožňuje jeho používání v oblasti činnosti orgánů veřejné správy, a to jak při komunikaci mezi úřady navzájem, tak i při komunikaci občanů s jednotlivými úřady.

Zákonodárce v zákoně o elektronickém podpisu nezapomněl ani na právnické osoby a jejich elektronické podepisování. Citovaný zákon v této souvislosti hovoří o tzv. elektronické značce, kterou definuje jako údaje v elektronické podobě, které jsou připojené k datové zprávě nebo jsou s ní logicky spojené a které podobně jako u zaručeného elektronického podpisu splňují zákonem stanovené požadavky: 1. jsou jednoznačně spojené s označující osobou a umožňují její identifikaci, prostřednictvím kvalifikovaného systémového certifikátu, 2. byly vytvořeny a připojeny k datové zprávě pomocí prostředku pro vytváření elektronických značek, které označující osoba může udržet pod svou výhradní kontrolou, 3. jsou k datové zprávě, ke které se vztahují, připojeny takovým způsobem, že je možné zjistit jakoukoli následnou změnu dat¹⁰.

Odlišnost elektronické značky a zaručeného elektronického podpisu se nachází především v právní rovině. Zatímco elektronický podpis vytváří fyzická osoba, elektronickou značkou může datové zprávy označovat právnická osoba nebo organizační složka státu. Lze ji v podstatě přirovnat k otisku úředního razítka. Z technologického hlediska je ale elektronická značka stejná jako zaručený elektronický podpis.

Právní základ užívání elektronického podpisu v oblasti veřejné správy

Domníváme se, že obecný právní základ užívání elektronického podpisu v oblasti veřejné správy je nezbytné hledat již v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústavě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), a v usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina základních práv a svobod“), tedy v nejdůležitějších právních předpisech českého právního řádu.

Z těchto dokumentů je podle našeho názoru důležité připomenout zejména čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, který do ní byl převzat z Listiny základních práv a svobod, a jež se týká volnosti

⁹ Srovnej Smejkal, V. a kol. Tamtéž, s. 79.

¹⁰ Ust. § 2 písm. c) zákona o elektronickém podpisu.

chování občanů a orgánů veřejné moci. Z uvedených ustanovení vyplývá, že soukromoprávní užívání elektronického podpisu může vycházet z principu formulovaného v čl. 2 odst. 4 Ústavy podle kterého „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá,“ na druhou stranu orgány veřejné moci budou muset při užívání elektronického podpisu plně respektovat odst. 3 téhož ustanovení, které stanoví, že „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

Tento ústavní základ je pak dále rozveden především v zákoně o elektronickém podpisu a v navazujících (prováděcích) právních předpisech¹¹.

Pro oblast veřejné správy má zcela zásadní význam ust. § 11 zákona o elektronickém podpisu, ze kterého vyplývá, že fyzické a právnické osoby při podání vůči orgánům veřejné moci mohou používat pouze zaručené elektronické podpisy a kvalifikované certifikáty vydané akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb (tzv. uznávané elektronické podpisy), což v opačném směru platí i pro orgány veřejné moci, přičemž kvalifikovaný certifikát musí obsahovat takové údaje, aby osoba byla jednoznačně identifikovatelná. Jenom takovýto typ elektronického podpisu zajistí, že například příslušný obecní úřad jednoznačně a nezaměnitelně rozliší příslušné podání konkrétní osoby od úkonu jiné osoby, ať už fyzické nebo právnické. Strukturu údajů, na základě kterých je možné osobu jednoznačně identifikovat, stanoví ministerstvo prováděcím právním předpisem, kterým v současné době je vyhláška č. 496/2004 Sb., k elektronickým podatelnám, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Mezi tyto prováděcí právní předpisy patří především nařízení vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností od 1. 1. 2005. Toto nařízení vlády stanoví povinnost orgánů veřejné moci zřídit elektronické podatelny, nebo v případě malého objemu elektronické komunikace zajistit příjem a odesílání zpráv prostřednictvím elektronické podatelny jiného úřadu, dále povinnost vybavit příslušné zaměstnance zaručenými elektronickými podpisy a zajistit odpovídajícím způsobem ochranu zpracovávaných informací. Spolu s nařízením vlády nabyla účinnosti i vyhláška č. 496/2004 Sb., k elektronickým podatelnám, ve znění pozdějších předpisů, která stanoví postupy orgánů veřejné moci uplatňované při přijímání a odesílání datových zpráv prostřednictvím elektronické podatelny a strukturu údajů kvalifikovaného certifikátu, na základě kterých je možné podepisující osobu při přijímání datových zpráv prostřednictvím elektronické podatelny jednoznačně identifikovat. Zjednodušeně řečeno, tato vyhláška upravuje postup, jak mají orgány veřejné moci přijímat a odesílat datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny. Na první pohled je patrné, že vyhláška navazuje na výše zmíněné nařízení vlády, které nařizuje orgánům veřejné moci elektronickou podatelnu zřídit a má proto sloužit jako návod, jak naplnit podmínky dané tímto nařízením vlády. Neměli bychom rovněž zapomenout na vyhlášku č. 336/2001 Sb., o upřesnění podmínek stanovených v § 6 a § 17 zákona o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů.

Takovéto datové zprávy orgány veřejné moci přijímají a odesílají prostřednictvím elektronické podatelny.

V návaznosti na zákon o elektronickém podpisu bude záležet na tom, podle jakého právního předpisu je ten který právní úkon činěn (podání, stížnost, žaloba, návrh smlouvy apod.), zda tento předpis umožňuje činit takové úkony v elektronické podobě a jaké konkrétní nároky na elektronickou podobu stanoví. Například pro oblast správního řízení to bude především zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pro oblast správního soudnictví se pak uplatní zejména zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), a k němu subsidiárně použitelný zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Výkladem *a contrario* ust. § 11 citovaného zákona dospějeme k závěru dle, kterého tzv. uznávaným elektronickým podpisem nemusí být opatřeny datové zprávy, jejichž náležitosti neupravuje právní předpis. Jedná se například o běžnou e-mailovou komunikaci mezi pracovníky orgánu veřejné správy (např. obecním úřadem) a občany.

Z hlediska vymezení rozsahu ust. § 11 citovaného zákona, se toto ustanovení týká v podstatě každé komunikace, při níž jde o výkon veřejné moci, tedy o rozhodování o právech a povinnostech subjektů práv. Ustanovení se však nevztahuje na vlastní řízení vnitřní činnosti orgánu veřejné moci (tj. na interní administrativní procesy) nebo tam, kde tento orgán vystupuje jako subjekt soukromého práva.¹²

Významným krokem vpřed je ust. § 11 odst. 2 citovaného zákona, které rozšiřuje pojem klasických veřejných listin na papírovém nosiči, když stanoví, že písemnosti orgánů veřejné moci v elektronické podobě označené elektronickou značkou založenou na kvalifikovaném systémovém certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb nebo podepsané tzv. uznávaným elektronickým podpisem mají stejné právní účinky jako veřejné listiny vydané těmito orgány. „Po přijetí příslušných právních předpisů budou moci například orgány státu vydávat některé listiny v elektronické podobě a označovat je elektronickou značkou (např. výpisy z katastru nemovitostí).“¹³ I zde se však nabízí otázka, do jaké míry

¹² Srovnej Ministerstvo informatiky ČR, 2005. Často kladené otázky k e-podpisu [citováno 21. září 2007]. Dostupný z: <http://www.micr.cz/scripts/detail.php?id=1799>.

¹³ Ministerstvo informatiky ČR, 2005. Často kladené otázky k e-podpisu [citováno 21. září 2007].

bude tato nová cesta v praxi využívána, především pak ze strany orgánů veřejné moci a jejich pracovníků, u kterých se velmi často setkáváme s nezájmem o nové a určitým způsobem pokrokové způsoby jejich činnosti.

Elektronický podpis v judikatuře českých soudů

Problematikou elektronického podpisu se dosud jen okrajově zabývala judikatura českých soudů. Z důvodu převažujícího technického charakteru elektronického podpisu a zřejmě i jeho novosti se Nejvyšší soud dosud nezabýval ani samotnou podstatou elektronického podpisu, ani nenalezme judikát, jehož předmětem by byl elektronický podpis ve smyslu právním. Naproti tomu zcela opačnou cestou se ubírá Nejvyšší správní soud.

Pokud bychom měli blíže specifikovat problematiku řešenou v judikatuře Nejvyššího správního soudu, lze jeho rozhodnutí, týkající se elektronického podpisu, velmi zjednodušeně rozdělit do dvou skupin. Ta první se zabývá elektronickým podpisem v souvislosti s podáním v elektronické formě v řízení před soudem, tedy zejména výkladem ust. § 37 odst. 2 soudního řádu správního.¹⁴ Druhá skupina rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se zaměřuje do oblasti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně na ust. § 14 odst. 9 zákona, týkající se zachování lhůt a dále pak na ust. § 32 odst. 2 zákona, který vymezuje základní náležitosti rozhodnutí.¹⁵

Do budoucna je ovšem zřejmé, že otázkám elektronického podpisu bude věnována větší pozornost, a to i v jiných oblastech než tomu bylo dosud, neboť jeho užití v oblasti veřejné správy je neustále rozšiřováno.

Závěr

Z výše uvedeného nástinu právní regulace užití elektronického podpisu ve veřejné správě by se mohlo zdát, že současná právní úprava a na ni navazující praxe je příznivá pro povědomí o elektronickém podpisu a zvláště pak jeho užívání.

Dostupný z: <http://www.micr.cz/scripts/detail.php?id=1799>.

¹⁴ Například Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2006, č. j. 8 Afs 82/206-68; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 1 Afs 91/2006-101; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 7 Afs 83/2006-97.

¹⁵ Například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 11. 2005, sp. zn. 1 Afs 76/2005-96; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze 11. 11. 2005, sp. zn. 5 Afs 44/2004-53.

Ačkoliv míra informovanosti osob o možnosti elektronické komunikace s úřady každým rokem stoupá,¹⁶ je podle mého názoru stále zastíněna přetrvávajícími stereotypy ve vztahu k veřejné správě, které se významným způsobem podílejí na stále ještě nízkém využívání této formy komunikace.

Domnívám se, že z hlediska praxe je důležité zaměřit se především na faktor informovanosti osob, a to jak fyzických tak i právnických, o možnosti elektronické komunikace s úřady. Jako nejvhodnější se mi pak jeví využít k tomuto účelu zejména hromadných sdělovacích prostředků, neboť ty dokáží informovat o tomto způsobu komunikace nejširší veřejnost.

¹⁶ Němec, M. Zájem o elektronický podpis je mizivý [citováno 15. září 2007]. Dostupný z: <http://www.zive.cz>.