

Pravidla elektronické komunikace

Popis metody a výsledky výzkumu veřejné ochránkyně práv

Obsah

1. Úvod	2
2. Výsledky empirického výzkumu	3
2.1. Poučování v návaznosti na obsah e-mailu	4
2.2. Lhůta a forma poučení	6
2.3. Nakládání s e-maily doručenými mimo podatelnu	7
2.4. Nakládání s e-maily šikanózního charakteru	8
2.5. Ostatní zjištění	9
3. Shrnutí	12
4. Příloha – dotazník.....	13

1. Úvod

Nástup moderních komunikačních technologií zásadním způsobem proměnil způsoby mezilidské komunikace, a to jak ve sféře soukromé, tak i ve sféře veřejné. Občané se v dnešní době obracejí na orgány veřejné správy nejen osobně, telefonicky nebo dopisem, ale čím dále tím častěji i prostřednictvím e-mailů. Při této komunikaci záleží jednak na tom, kam občané svůj e-mail pošlou (na elektronickou podatelnu či přímo některému zaměstnanci úřadu), a dále zda e-mail bude podepsaný uznávaným elektronickým podpisem. Dále pak samozřejmě záleží na úvaze správního orgánu, zda elektronicky došlou písemnost vyhodnotí jako podnět či jiný neformální typ písemnosti (např. obyčejný dotaz na úřední hodiny apod.) nebo zda ji vyhodnotí jako podání, které již vyžaduje splnění formy a náležitostí vyplývajících jak z § 37 správního řádu, tak případně dalších náležitostí vázících se ke konkrétnímu typu podání. Samostatným problémem je vyřizování e-mailů se šikanózním a kverulantským charakterem, vulgárních e-mailů nebo e-mailů anonymních, které veřejnou správu velmi zatěžují.

Veřejná ochránkyně práv zaznamenala v rámci své agendy značnou roztržičnost v přístupu jednotlivých pracovníků veřejné správy k otázce, jak nakládat s e-maily fyzických nebo právnických osob bez uznávaného elektronického podpisu. Na jedné straně se lze setkat se striktním názorem, že takový e-mail nemá potřebnou formu, a proto na něj úřad nahlíží jako na neexistující, informace v něm obsažené nezohledňuje a nijak nereaguje. Na opačné straně je pak přístup více neformální a vůči odesílateli vstřícnější, kdy úřad vyřizuje i takto „vadné“ e-maily. Odlišná praxe při zacházení s e-maily je seznatelná i z judikatury¹ soudů. Výše popsaná nejednotnost může být pro občany matoucí a může u nich také generovat neoprávněná očekávání. V konečném důsledku pak klesá důvěra v právo obecně nebo minimálně důvěra ve veřejnou správu jako „službu veřejnosti“.

Z těchto důvodů se veřejná ochránkyně práv rozhodla provést dotazníkové šetření týkající se e-mailové korespondence mezi fyzickými nebo právnickými osobami a úřady (nakládání s příchozími e-maily). Cílem šetření bylo plošně zmapovat stávající praxi a zjistit, jak jednotlivé úřady zacházejí s elektronickými podáními bez uznávaného elektronického podpisu, a zejména zhodnotit, zda a do jaké míry se jejich postup v typově stejných případech liší.

Výsledky šetření mohou být ze strany Ministerstva vnitra použity jako podklad pro přípravu obecného doporučujícího materiálu využitelného pro praxi orgánů veřejné správy. Veřejný ochránce práv je připraven se na přípravě metodického materiálu podílet. Smyslem iniciativy je přispět k odstranění nejednotných postupů jednotlivých úřadů a snad i ke zvýšení efektivity veřejné správy.

¹ Za vše hovoří skutkový děj popsany v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 5/2012-16.

2. Výsledky empirického výzkumu

Výzkum byl realizován metodou dotazníkového šetření, do kterého se zapojily ministerstva a jiné ústřední správní úřady, krajské úřady a obecní úřady s rozšířenou působností. S ohledem na očekávatelnou nejednotnost postupů uvnitř úřadů byly úřady vyzvány, aby byl dotazník v případě potřeby vyplněn vícekrát, tj. vícero pracovníky z různých organizačních úseků (odborů, oddělení). Technikou sběru dat byl elektronický dotazník dostupný na webových stránkách ochránce (jeho přesné znění je uvedeno v příloze). Sběr dat probíhal v období od 10. března do 7. května 2014.

Dotazník celkem vyplnilo 313 respondentů. Jak ukazuje Tab. 1, nejpočetnější skupinu tvořily obecní úřady obcí s rozšířenou působností (76 %). Zhruba stejně, přibližně po 10 %, byly zastoupené krajské úřady² na straně jedné a ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady na straně druhé. Zbylí respondenti spadají do kategorie „jiné“ (jde zejména o organizační složky státu), nebo kategorii neuvedli.

Tab. 1 Přehled respondentů

	N	%
Ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad	26	8 %
Krajský úřad	37	12 %
Obecní úřad obce s rozšířenou působností	238	76 %
Jiné	6	2 %
Neuvedeno	6	2 %
Celkem	313	100 %

Když úřad obdrží e-mail bez uznávaného elektronického podpisu, může zaujmout striktní názor a nahlížet na něj jako na neexistující, informace v něm obsažené nezohlednit a nereagovat. Anebo může úřad zaujmout více neformální postoj a informovat odesílatele, že je nutné, aby svůj e-mail potvrdil novým e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem. Z Tab. 2 je patrné, že téměř **dvě třetiny oslovených úřadů odesílatele o nutnosti potvrzení poučují**. Většina (59 %) tak činí pouze u vybraných typů e-mailů dle jejich obsahu (blíže viz bod 2.1). **Třetina respondentů nepoučuje vůbec.**

Tab. 2 Poučování odesílatelů e-mailů bez uznávaného elektronického podpisu o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů

	Počet	Podíl
Úřad poučuje odesílatele vždy, u všech e-mailů	14	4 %
Úřad poučuje odesílatele pouze u určitých typů e-mailů (dle jejich obsahu)	184	59 %
Úřad odesílatele nikdy nepoučuje	115	37 %
Celkem	313	100 %

² Počet respondentů je vyšší než počet krajů, jelikož dotazník mohl být v případě vnitřní nejednotnosti postupu vyplněn v rámci jednoho úřadu i vícekrát (vícero odbory nebo odděleními).

2.1. Poučování v návaznosti na obsah e-mailu

Jak se liší postup při poučování odesílatele v závislosti na typu e-mailu? Jak ukazuje Tab. 3, úřady poučují odesílatele e-mailů o nutnosti potvrdit je do pěti dnů novým e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem zejména v případě **podání³ (poučuje 58 % ze všech úřadů)** nebo **podnětu k zahájení řízení či jiné činnosti úřadu⁴ (poučuje 43 % ze všech úřadů)**. Jak dále vyplývá z Tab. 3, pokud má e-mail charakter obecného dotazu⁵ nebo jiný charakter,⁶ úřady odesílatele o povinnosti potvrdit e-mail z velké části nepoučují, neboť potvrzení jinou formou patrně ani nevyžadují.

Tab. 3 Poučování odesílatelů e-mailů bez uznávaného elektronického podpisu o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů dle typu e-mailu

	Poučuje		Nepoučuje		Celkem	
	N	%	N	%	N	%
Podání	182	58 %	131	42 %	313	100 %
Podnět	136	43 %	177	57 %	313	100 %
Obecný dotaz	22	7 %	291	93 %	313	100 %
Jiný charakter	29	9 %	284	91 %	313	100 %

Jak naznačuje Tab. 4, ani když úřady odesílatele e-mailu o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů nepoučují, neznamená to nutně, že na e-mail není brán zřetel. Pouze několik procent respondentů uvedlo, že na e-maily bez uznávaného elektronického podpisu vůbec nereaguje, jelikož je považuje za neexistující. Tento postup se u podání, podnětů a obecných dotazů takřka nevyskytuje, u e-mailů jiného charakteru jej uplatňuje pouze 5 % všech úřadů. Bez ohledu na charakter e-mailu **většina úřadů uvedla, že na e-mail bez uznávaného elektronického podpisu reaguje stejně jako na jiné písemnosti.**

³ Podání je kvalifikovaný úkon, jehož formu i obsahové náležitosti stanoví správní řád v § 37. Např. žádost, odvolání apod.

⁴ Podněty jsou obvykle oznámení, na jejichž základě může úřad zahájit správní řízení, nebo podněty k provedení dozoru. Mohou být neformální a pravidla pro jejich přijímání stanoví správní řád v § 42 (příp. § 94 odst. 1). Např. oznámení o spáchání správního deliktu apod.

⁵ Např. dotaz na postup při vyřizování stavebního povolení, dotaz na postup při vyřizování dávek státní sociální podpory, dotaz na právní názor apod.

⁶ Dle vyjádření respondentů jde v tomto případě zejména o běžný, nezávazný obsah neobsahující právní důsledky - běžné informace, dotazy, připomínky, poděkování, reklamní sdělení (kulturní, vzdělávací, komerční sdělení), pozvánky, dokumenty informativního charakteru (informační, na vědomí, sdělení), informace o organizačních záležitostech (např. od nadřízených orgánů, metodická pomoc, dotazy od kolegů...), anonymní, nesrozumitelné a/nebo vulgární vzkazy, stížnost, oznámení nekalé činnosti, podání směřující svým obsahem k jiným institucím a ostatní e-maily, které nemají charakter podání nebo podnětu.

Tab. 4 Nakládání s e-mailem v případě, že úřad nepoučuje odesílatele o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů

	Podání		Podnět		Obecný dotaz		Jiný charakter	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej považuje za neexistující.	3	1 %	4	1 %	3	1 %	15	5 %
Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.	8	3 %	12	4 %	25	8 %	25	8 %
Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (bez časového upřednostnění).	101	32 %	144	46 %	237	76 %	204	65 %
Reaguje podle naléhavosti a obsahu.	7	2 %	9	3 %	9	3 %	21	7 %
Reaguje jinak	6	2 %	7	2 %	15	5 %	15	5 %
Neuvedeno	6	2 %	1	0 %	2	1 %	4	1 %
Celkem	131	42 %	177	57 %	291	93 %	284	91 %

Pozn. Procentuální údaj je počítán z celkového počtu úřadů (N=313).

Další možná sporná situace může vzniknout, pokud úřad odesílatele o nutnosti doplnit nebo potvrdit e-mail do pěti dnů poučí, ale **odesílatel jej ve stanovené lhůtě zákonem požadovanou formou nedoplní**. Jak sumarizuje Tab. 5, **více než polovina úřadů z těch, které odesílatele poučují, uvedla, že v takovém případě považuje e-mail za neexistující a nijak na něj nereaguje**. Necelá pětina na tyto e-maily reaguje stejně jako na jiné písemnosti. Necelých 10 % na tyto e-maily sice reaguje, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou nebo postup přizpůsobuje obsahu podání. Zbylé možnosti byly uvedeny vždy méně než 5 % oslovených úřadů.

Tab. 5 Postup úřadu, pokud je odesílatel poučen o nutnosti doplnění nebo potvrzení e-mailu, ale v pětidenní lhůtě jej nedoplní zákonem požadovanou formou

	N	% z úřadů, které uvedly, že odesílatele poučují	% ze všech úřadů
Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej po uplynutí pětidenní lhůty považuje za neexistující.	94	52 %	30 %
Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).	33	17 %	11 %
Podle obsahu podání.	18	9 %	6 %
Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.	15	8 %	5 %
Opakovaná výzva (např. pokud bylo poučení nejprve neformální e-mailem, poučujeme opětovně prokazatelnou písemnou formou).	7	4 %	2 %

Neuvedeno	8	4 %	3 %
Upozorňujeme na skutečnost, že řízení není zahájeno a věc je považována za neexistující.	5	3 %	2 %
Obsah e-mailu je prošetřen, ale není podávána zpětná reakce odesílateli.	4	2 %	1 %
Řídí se právními předpisy.	3	2 %	1 %
Jiné	2	1 %	1 %
Celkem	198	100 %	63 %

2.2. Lhůta a forma poučení

Co se týče lhůty, ve které úřad poučuje odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, z Tab. 6 vyplývá, že úřady postupují svižně: téměř **90 % z nich odesílatele poučí max. do pěti pracovních dnů** od data přijetí e-mailu, resp. ihned, bez zbytečného odkladu.

Tab. 6 Lhůta, ve které úřad poučuje odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů

	N	%
1 až 5 pracovních dnů (resp. ihned, obratem, bez zbytečného odkladu)	176	89 %
6 až 10 pracovních dnů	3	2 %
dle právních předpisů	5	3 %
odpovídá automaticky systém	2	1 %
neuvedeno	12	6 %
celkem	198	100 %

Pozn. Do tabulky jsou zahrnuty pouze úřady, které uvedly, že odesílatele poučují o nutnosti potvrdit e-mail (N=198).

Poučení o nutnosti potvrdit e-mail zasílá rovněž e-mailem až 85 % úřadů. Jak dále ukazuje Tab. 7, zhruba pětina úřadů upozorňuje odesílatele telefonicky a 15 % dopisem (respondenti mohli zvolit vícero odpovědí). V mnohem menší míře úřady uváděly, že poučení posílají datovou schránkou nebo formu přizpůsobují formě a úplnosti údajů o osobě žadatele.

Tab. 7 Forma poučení o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů

	N	%
E-mail	169	85 %
Telefonicky	42	21 %
Dopisem	29	15 %
Datová schránka	5	3 %
Dle formy a úplnosti údajů o osobě žadatele	3	2 %
Co nejadresněji a nejprůkazněji	1	1 %
Forma je totožná s formou, v jaké jsme podání přijali	2	1 %
Dle správního řádu	2	1 %
Neuvedeno	11	6 %

Pozn. Do tabulky jsou zahrnuty pouze úřady, které uvedly, že odesílatele poučují o nutnosti potvrdit e-mail (N=198). Respondenti mohli zvolit vícero možností.

2.3. Nakládání s e-maily doručenými mimo podatelnu

Kromě problematiky poučování odesílatelů e-mailů o nutnosti potvrzovat svá elektronická podání, se dotazník věnoval i otázce, zda úřady mají nastavena vnitřní pravidla, podle kterých úředníci nakládají s e-maily, které nepřijdou na podatelnu, ale přímo do jejich osobních e-mailových schránek. Jak ukazuje Tab. 8, tyto **pravidla mají stanovena téměř dvě třetiny oslovených úřadů.**

Tab. 8 Stanovení vnitřních pravidel pro nakládání s e-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků (nikoliv na podatelnu)

	N	%
Ano	202	65 %
Ne	108	34 %
Neuvedeno	3	1 %
Celkem	313	100 %

Jaký je konkrétní obsah pravidel pro nakládání s e-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků? Jak je patrné z Tab. 9, zhruba **dvě třetiny úřadů uvedly, že tyto pravidla stanovují povinnost předat došlé e-maily k evidenci podatelně** (a to vždy nebo alespoň v případě, že jde o úřední korespondenci). Necelá pětina respondentů uvedla, že pravidla jsou stanovena dle spisového a skartačního řádu. Zbylé možnosti byly vždy uvedeny méně než 10 % oslovených úřadů.

Tab. 9 Pravidla pro nakládání s e-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků (tj. nikoliv na podatelnu)

	N	%
E-mail je předán podatelně k evidenci.	82	41 %
E-mail je předán podatelně k evidenci, ale pouze v případě, že jde o úřední korespondenci.	55	27 %
Dle spisového a skartačního řádu.	35	17 %
E-maily jsou vyřizovány, ale nejsou evidovány.	13	6 %
Je stanoven termín k odepsání.	7	3 %
Jde-li o e-mail úředního charakteru, je žadatel upozorněn na nutnost doplnit podání elektronickým podpisem.	6	3 %
Pokud je e-mail úředního charakteru, předá se k vyřízení příslušnému útvaru.	5	2 %
Rozlišení dle obsahu sdělení.	4	2 %
Zaměstnanec vyzve odesílatele, aby zprávu odeslal ještě jednou na elektronickou adresu podatelny.	4	2 %
E-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků, neevidujeme ani nijak nesledujeme; je tedy jen na rozhodnutí konkrétního úředníka, jak s takovým e-mailem naloží.	3	1 %
Je-li podepsán zaručeným elektronickým podpisem, je nutné jej předat k zapsání na podatelnu, není-li podepsán, je vyřízen jako běžný e-mail.	1	0 %
Pokud je to e-mail, kterému není potřeba přidělovat č.j., ale je pro nás důležitý, tak si jej ukládáme do osobní složky (archívu) systému Outlook.	1	0 %

Neuvedeno.	4	2 %
------------	---	-----

Pozn. Do tabulky jsou zahrnuty pouze úřady, které uvedly, že mají stanovena vnitřní pravidla pro nakládání s e-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků (N=202). Respondenti mohli zvolit vícero možností.

2.4. Nakládání s e-maily šikanózního charakteru

Dalším problémem, se kterým se mohou úřady v rámci elektronické komunikace potýkat, jsou e-maily šikanózního charakteru, opakující se e-maily nebo e-maily hanlivé a urážlivě formulované. Jak sumarizuje Tab. 10, velká **většina úřadů (až 76 %) i s takovými e-maily nakládá jako s běžnými e-maily.**

Tab. 10 Nakládání s e-maily šikanózního charakteru, opakujících se e-mailů, nebo e-mailů hanlivých a urážlivě formulovaných

	N	%
Úřad s těmito e-maily nakládá jako s běžnými e-maily.	240	76 %
Úřad vyřizuje tyto e-maily specifickým způsobem (tj. jinak než běžné e-maily).	62	21 %
Neuvedeno.	11	3 %
Celkem	313	100

Jak konkrétně reaguje na e-maily šikanózního charakteru, opakující se e-maily nebo e-maily hanlivé a urážlivě formulované zhruba pětina úřadů, jež uvedla, že u těchto e-mailů uplatňuje specifický způsob vyřizování? Z Tab. 11 je patrné, že **téměř 40 % z nich na tento typ e-mailů nijak nereaguje.** Zhruba **čtvrtina úřadů uvedla, že upozorňuje odesílatele, že na další e-maily ve stejné věci už nebude reagovat;** přibližně stejný podíl úřadů také uvedl, že reakce je závislá na obsahu, formě a naléhavosti e-mailu. Přibližně desetina úřadů reaguje postoupením takového e-mailu vedení úřadu k posouzení dalšího postupu. Zbylé možnosti byly vždy zvoleny méně než 10 % úřadů.

Tab. 11 Specifický způsob vyřizování e-mailů šikanózního charakteru, opakujících se e-mailů, nebo e-mailů hanlivých a urážlivě formulovaných

	N	%
Nereaguje se.	24	39 %
Upozorňujeme odesílatele, že na další e-maily ve stejné věci nebudeme reagovat.	15	24 %
Záleží na obsahu, formě, naléhavosti (pokud najdeme racionální jádro, tak se podnětem zabýváme).	12	19 %
Postoupí se vedení k posouzení dalšího postupu.	8	13 %
Žádné takové e-maily nepřicházejí.	4	6 %
Zablokuje se e-mailová adresa.	4	6 %
V případě nutnosti oznamujeme skutek pro podezření ze spáchání trestního činu či přestupku.	3	5 %
Pisatele urážlivých e-mailů upozorníme na možnost postupu dle ustanovení § 62 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb.	3	5 %
Jsou součástí přílohové obálky ve spisu.	2	3 %

Pozn. Do tabulky jsou zahrnuty pouze úřady, které uvedly, že e-maily šikanózního charakteru, opakující se e-maily, nebo e-maily hanlivě a urážlivě formulované vyřizují specifickým způsobem (tj. jinak než běžné e-maily) (N=62).

2.5. Ostatní zjištění

Oslovené úřady měly v rámci dotazníku i možnost sdělit další připomínky nebo komentáře k problematice elektronické komunikace. Zhruba čtyřicet z nich tento prostor využilo. Jak je patrné z Tab. 12, jejich připomínky lze rozdělit do šesti okruhů:

- a) výhody a nevýhody elektronické komunikace,
- b) připomínky k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,
- c) připomínky k datovým schránkám,
- d) připomínky k elektronickým podpisům,
- e) obecné připomínky k elektronické komunikaci (časté problémy a návrhy jejich řešení),
- f) obecné připomínky k právní úpravě e-mailové korespondence.

Respondenti nejčastěji poukazovali na složitost problematiky vyřizování e-mailů a potřebu sjednocení postupu (6 úřadů), na velkou zátěž spojenou s nevyžádanými e-maily (spam a komerční nabídky různých firem, 6 úřadů), a na fakt, že e-mailová komunikace je často zneužívanou formou – úřady dostávají množství podání, která jsou výhružného, šikanózního, vulgárního nebo lidskou důstojnost hrubým způsobem snižujícího charakteru (4 úřady). Dále upozorňovali na velkou časovou náročnost spojenou s vyřizování množství e-mailů od občanů (3 úřady), ale na druhé straně i na praktické výhody elektronické komunikace pro klienta i úředníka (3 úřady). Tři respondenti také poukazovali na problémy spojené s vyřizováním žádostí dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, především na jejich velké množství a na krátké lhůty pro vyřízení.

Tab. 12 Další připomínky nebo komentáře k problematice elektronické komunikace

A. Elektronická komunikace – výhody a nevýhody	Počet
Velmi zatěžující jsou spam zprávy a hlavně různé nabídky firem.	6
Často zneužívaná forma. Úřad obdrží množství podání, která jsou výhružného, šikanózního, vulgárního nebo lidskou důstojnost hrubým způsobem snižujícího charakteru.	4
Vyřizování e-mailů je časově velmi náročné s ohledem na jejich velké množství - jde o desítky e-mailů denně. Tato forma komunikace je zcela běžná a někdy až nadužívaná.	3
Určitým problémem může být ztráta e-mailové komunikace mimo náš úřad - jde o zcela minoritní záležitost, ale už se nám stalo, že jsme odpověď odeslali a příjemcem bylo reklamováno, že ji neobdržel.	1
Podle správního řádu by úřad - podatelna, případně úředník, který dostane písemnost do e-mailové pošty, měl reagovat na e-mail bez elektronického podpisu, který má charakter podání tak, že je možno jej do 5 dnů potvrdit písemně - kvůli dodržení lhůt. Prakticky to v množství e-mailů není možné a nezbyvá než to řešit případ od případu. Daleko palčivějším problémem je ale doručování osobám na adresu ohlašovny, osobám, které nemají schránku, osobám neznámého pobytu atd., neboť institut doručování na adresu trvalého pobytu je tímto zmařen a institut opatrovníka neřeší placení nákladů řízení a pokut.	1
Elektronická komunikace je velice dobrá věc jak pro klienta, tak pro úředníka.	3

B. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím	
Mělo být jednoznačně upřesněno, zda se e-mailové žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb. mají považovat za podání bez nutnosti doplnění do 5 dnů. V této věci se rozcházejí soudy a metodiky ministerstva (pro místní rozvoj). Většina těchto e-mailů je právě šikanózních a nevidím důvod, proč by se neměly jako ostatní řídit taktéž správním řádem.	1
Zákonem č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je po všech předchozích novelách (a navíc údajně připravované novely, která má být ještě „tužší“) skvělým nástrojem k šikanování a místy až úplnému umrtvování činnosti úřadu veřejné správy. Dnes umožňuje žádat po úřadech prakticky cokoli v neomezené míře na úkor práce a finančních nákladů státu. Poplatky za tuto činnost jsou směšně nízké (a uvažuje se údajně o jejich dalším snižování). Jsou zde zcela nesystémově nastavené termíny pro vyřízení. Málokterý úřad si může dovolit zaměstnat úředníka jen pro tuto agendu, a tak díky aktuálnímu znění uvedeného zákona se musí mnohdy nesmyslnými žádostmi zabývat vysoce kvalifikovaní zaměstnanci, aby všem požadavkům vyhověli. Jsou tím zaměstnáváni kupř. odborníci IT, odborníci – právníci atd., neboť tento zákon je velmi přísný a mnozí žadatelé (prostřednictvím smluvních advokátů) neváhají podávat stížnosti, rozklady a dokonce se soudit. Žádat lze o informace týkající se kupř. výsledků kontrol všeho druhu u konkurentů, žádat lze o vydání kompletních databází bez ohledu na jejich cenu (toto není majetek státu?) a poté s nimi bez omezení obchodovat atd. Ochrana úředníků je mizivá, a jsou tak stavěni zcela diskriminačně někam na okraj společnosti. Zákon č. 106/99 Sb. je jednoznačně diskriminační, jednostranný v neprospěch státu a jeho zaměstnanců a je bez debat populistický, neboť pod rouškou boje za otevřenost státu se nyní již skrylo vše. Domníváme se, že takto nastavený zákon je v současné podobě již zcela mimo běžné parametry této problematiky v rámci celé EU. Pro upřesnění – přístup veřejnosti k informacím je naprosto v pořádku, ale prolobovaná znění ve prospěch podnikatelských a jiných zájmových skupin již v pořádku není.	3
C. Datové schránky	
Bylo by vhodné jasně, jednoznačně stanovit datum doručení podání do schránky elektronické podatelny.	1
Pokud budou u všech orgánů státní správy a podnikatelských subjektů datové schránky, nebudeme muset řešit přijímání podání pomocí e-mailu.	1
Každý občan by měl mít svůj kvalifikovaný certifikát ve svém občanském průkazu na náklady státu, osobní datovou schránku. Vyřešit pro občana neřešitelný problém, co s elektronicky podepsaným dokumentem po expiraci certifikátu.	1
D. Elektronický podpis	
Absence povědomí o používání elektronické korespondence (e-mail) za použití elektronického podpisu a pravidel komunikace se správními orgány jak široké veřejnosti, tak i odborné veřejnosti.	1
Je nutné jednoduše a lidsky srozumitelně zpracovat metodiku vyhodnocování potřeby elektronického podpisu, časového razítka a jejich vyhodnocení tak, aby to byl schopen zvládnout každý občan používající kvalifikované certifikáty.	2
E. Elektronická komunikace – problémy a návrhy	
Elektronická komunikace je v případě některých agend (zejména přestupky) poměrně často předmětem obstrukčních úkonů zmocněnců obviněných z přestupku, kdy v zájmu prodlužování řízení masivně podávají svá podání	1

nejprve elektronicky bez úředně ověřeného podpisu, a pak je pátý den doplňují ve smyslu správního řádu. Dle našeho názoru stojí za zvážení novelizace správního řádu, která by znemožnila režim § 37, odst. 3 a 4 správního řádu zmocněncům účastníků řízení používat.	
Aby na e-maily šikanózního charakteru, u kterých bylo již prokazatelně odpovězeno (i jinými orgány státní správy), se po upozornění nemuselo reagovat.	1
Je nutné ujednotit ztotožnění adresáta. Jeden adresát může vlastnit stovky e-mailových adres.	2
Jako vhodné řešení problematiky doručování e-mailů vidíme použití automatizačních prvků (ePODATELNY).	1
Zajímá mě názor ochránce práv na to, zda má obec, která má otevřenou veřejnou elektronickou diskusi, právo stanovit si vlastní pravidla pro mazání hanlivých, urážlivých a pomlouvačných příspěvků.	1
F. Obecně k právní úpravě e-mailové korespondence	
Konečně by někdo mohl sjednotit tuto problematiku, protože co úřad, to jiný názor. Obecně je tato problematika velmi složitá, potřebuje výrazně zjednodušit. Pokud charakter podání neodpovídá typu, pro který správní řád určuje postup, je značně problematické takovéto podání vyřešit.	6
Dosavadní úprava skýtá dostatečný prostor pro volbu řešení individuálně a v souladu s dobrou správou.	1
Prozatím bude tato oblast do značné míry na subjektivním posouzení (a tedy profesionalitě) příslušného zaměstnance, a to v případě, že se nebude jednat o oblasti, jež jsou řešeny zák. a vnitřními předpisy. Tyto nemohou nikdy postihnout všechny alternativy a specifické situace. Pakliže by taková snaha byla, bude to další posun k byrokracii a zbytečné navyšování nákladů na administrativu.	1

3. Shrnutí

Celkově lze shrnout, že praxe úřadů v oblasti nakládání s e-maily fyzických nebo právnických osob bez uznávaného elektronického podpisu je poměrně roztržštěná a nejednotná. Úřady na tyto e-maily sice vesměs reagují a neignorují je, ale proces vyřizování se značně liší: **část z nich vždy poučuje odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail, část tak činí pouze u některých typů e-mailů a část odesílatele nepoučuje, ale e-mail bez ohledu na to vyřídí.**

- Téměř **dvě třetiny oslovených úřadů** odesílatele e-mailu, jenž není opatřen uznávaným elektronickým podpisem, **poučují o nutnosti jeho potvrzení do pěti dnů**. Většina tak ale činí pouze u určitých typů e-mailů.
- Úřady odesílatele **poučují o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů zejména pokud jde o podání (poučuje 58 % všech úřadů) a podněty (poučuje 43 % všech úřadů)**. Pokud má e-mail charakter obecného dotazu nebo jiný charakter, úřady vesměs odesílatele nepoučují: u obecních dotazů tak činí pouze 7 % všech úřadů, u e-mailů jiného charakteru 9 % úřadů.
- Lze říct, že **ani v případech, kdy úřad odesílatele e-mailu bez uznávaného elektronickým podpisu nepoučí, není takový e-mail ignorován**. Úřady na e-maily bez uznávaného elektronického podpisu obvykle reagují stejně jako na jiné písemnosti. Pouze zanedbatelný podíl respondentů (dle typu e-mailu 1 % až 5 %) uvedl, že na tyto e-maily nereaguje, jelikož je považuje za neexistující.
- **Pokud je odesílatel poučen o nutnosti doplnit nebo potvrdit e-mail do pěti dnů, ale ve stanovené lhůtě jej zákonem požadovanou formou nedoplní, většina úřadů pak považuje e-mail za neexistující a nijak na něj nereaguje**.
- Úřady, jež uvedly, že odesílatele e-mailu **poučují o nutnosti potvrzení, tak činí max. do pěti pracovních dnů** od data přijetí e-mailu, resp. ihned, bez zbytečného odkladu (téměř 90 % respondentů). Poučení má nejčastěji formu e-mailu (u 85 % úřadů).
- Až dvě třetiny úřadů mají pro **nakládání s e-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků** (nikoliv na podatelnu), stanovena vnitřní pravidla. Tyto pravidla většinou stanovují, že **e-mail má být předán k evidenci, a to vždy (41 % úřadů) anebo alespoň v případě, že jde o úřední korespondenci (27 % úřadů)**.
- Pokud úřady obdrží e-mail šikanózního charakteru, opakující se e-maily nebo e-maily hanlivé a urážlivě formulované, velká většina z nich (až 76 %) i s takovými e-maily nakládá jako s běžnými e-maily. Zbylí respondenti uvedli, že na tyto e-maily nereagují nebo upozorní odesílatele, že na další e-maily ve stejné věci již nebudou reagovat.

4. Příloha – dotazník

Pravidla elektronické komunikace

1. **Přijde-li na elektronickou podatelnu úřadu e-mail bez uznávaného elektronického podpisu, poučuje úřad odesílatele o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů?**

- Ano, vždy, u všech e-mailů → pokračujte otázkou 12
- Ano, ale pouze u určitých typů e-mailů (dle jejich obsahu) → pokračujte otázkou 2
- Ne → pokračujte otázkou 15

2. **Poučuje úřad odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, pokud má e-mail charakter podání?**

Podání je kvalifikovaný úkon, jehož formu i obsahové náležitosti stanoví správní řád v § 37. Např. žádost, odvolání apod.

- Ano → pokračujte otázkou 4
- Ne → pokračujte otázkou 3

3. **Pokud má e-mail charakter podání a úřad nepoučuje odesílatele o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů, jak s tímto e-mailem nakládá?**

- Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej považuje za neexistující.
- Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.
- Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).
- Reaguje jinak: prosím,
popište _____

4. **Poučuje úřad odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, pokud má e-mail podnětu k zahájení řízení či jiné činnosti úřadu?**

Podněty jsou obvykle oznámení, na jejichž základě může úřad zahájit správní řízení, nebo podněty k provedení dozoru. Mohou být neformální a pravidla pro jejich přijímání stanoví správní řád v § 42 (příp. § 94 odst. 1). Např. oznámení o spáchání správního deliktu apod.

- Ano → pokračujte otázkou 6
- Ne → pokračujte otázkou 5

5. **Pokud má e-mail charakter podnětu a úřad nepoučuje odesílatele o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů, jak s tímto e-mailem nakládá?**

- Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej považuje za neexistující.
- Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.

- Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).
- Reaguje jinak: prosím, popište _____

6. Poučuje úřad odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, pokud má e-mail charakter obecného dotazu?

Např. dotaz na postup při vyřizování stavebního povolení, dotaz na postup při vyřizování dávek státní sociální podpory, dotaz na právní názor apod.

- Ano → pokračujte otázkou 8
- Ne → pokračujte otázkou 7

7. Pokud má e-mail charakter obecného dotazu a úřad nepoučuje odesílatele o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů, jak s tímto e-mailem nakládá?

- Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej považuje za neexistující.
- Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.
- Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).
- Reaguje jinak: prosím, popište _____

8. Poučuje úřad odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, pokud má e-mail jiný charakter?

- Ano → pokračujte otázkou 11
- Ne → pokračujte otázkou 9

9. Specifikujte prosím, o jaký typ e-mailů se jedná.

10. Pokud má e-mail jiný charakter a úřad nepoučuje odesílatele o nutnosti potvrdit jej do pěti dnů, jak s tímto e-mailem nakládá?

- Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej považuje za neexistující.
- Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.
- Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).
- Reaguje jinak: prosím, popište _____

FILTR: NÁSLEDUJÍCÍ OTÁZKA JE POUZE PRO RESPONDENTY, KTEŘÍ V OTÁZCE 8 ZVOLILI MOŽNOST „ANO“

11. Specifikujte prosím, o jaký typ e-mailů se jedná.

12. V případě, že úřad odesílatele poučuje o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, v jaké lhůtě takové poučení činí?

Prosím, uveďte počet dní od data přijetí emailu (den přijetí se nezapočítává).

13. Jakou formu má poučení o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů?

Např. e-mailem, telefonicky apod.

14. Pokud je odesílatel poučen o nutnosti doplnění nebo potvrzení e-mailu, ale v pětidenní lhůtě jej nedoplní zákonem požadovanou formou, jak k e-mailu úřad dále přistupuje?

- Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej po uplynutí pětidenní lhůty považuje za neexistující.
- Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.
- Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).
- Reaguje jinak: prosím, popište _____

FILTR: OTÁZKA 15 JE POUZE PRO TY, KTEŘÍ V OTÁZCE 1 ZVOLILI MOŽNOST „NE“

15. Pokud úřad nepoučuje odesílatele o nutnosti potvrdit e-mail do pěti dnů, jak po marném uplynutí této lhůty nakládá s e-mailem?

- Vůbec na něj nereaguje, jelikož jej považuje za neexistující.
- Reaguje na něj, ale přednostně se zabývá písemnostmi došlými řádnou formou.
- Reaguje na něj stejně jako na jiné písemnosti (tedy časově jiné písemnosti neupřednostňuje).

- Reaguje jinak: prosím, popište _____

16. Má úřad nastavena vnitřní pravidla, podle kterých úředníci nakládají s e-maily, které přijdou do jejich osobních schránek, nikoliv na podatelnu?

- Ano → pokračujte otázkou 17
- Ne → pokračujte otázkou 18

17. Jaká jsou pravidla pro nakládání s e-maily, které přijdou do osobních schránek úředníků (tj. nikoliv na podatelnu)? Prosím, specifikujte:

18. Jak úřad nakládá s e-maily šikanózního charakteru, opakujících se e-mailů, nebo e-mailů hanlivých a urážlivě formulovaných?

- Úřad s těmito e-maily nakládá jako s běžnými e-maily → děkujeme za vyplnění dotazníku
- Úřad vyřizuje tyto e-maily specifickým způsobem (tj. jinak než běžné e-maily) → pokračujte otázkou 19

19. Jakým způsobem úřad vyřizuje e-maily šikanózního charakteru, opakující se e-mailů, nebo e-maily hanlivé a urážlivě formulované?

20. Máte k problematice elektronické komunikace další připomínky nebo komentáře?

21. Zatřídte prosím Váš úřad.

- ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad
- krajský úřad
- obecní úřad obce s rozšířenou působností
- jiný typ – prosím, specifikujte