

Usmernenie k základným povinnostiam podľa zákona o e-Governmente

Právny stav

Povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky vo všeobecnosti platí od 1. novembra 2013, s výnimkami podľa § 17 ods. 1 písm. a) až c) zákona o e-Governmente (ďalej len „ZoEG“). Ustanovenie § 60 ods. 1 ZoEG ustanovuje odklad plnenia tejto povinnosti, a to do 1. novembra 2016 a len v prípadoch, kedy sú na strane orgánu verejnej moci technické dôvody, pre ktoré verejnú moc elektronicky vykonávať nemôže a zároveň mu žiaden osobitný zákon elektronický výkon neukladá.

Predmetný odklad uplynie **1. novembra 2016 a od tohto dátumu začne platiť povinnosť podľa § 17 ods. 1 zákona o e-Governmente – teda všeobecná povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky**. Ak po 1. novembri 2016 budú na strane orgánu verejnej moci technické prekážky, pre ktoré nebude schopný vykonávať verejnú moc elektronicky, nebude môcť použiť ustanovenie § 60 ods. 1 zákona o e-Governmente, keďže toto ustanovenie bude 1. novembrom 2016 skonzumované.

Dôležitým ustanovením je prechodné obdobie podľa § 60b ods. 2 ZoEG, podľa ktorého **do 31. januára 2018 môže orgán verejnej moci postupovať pri elektronickom výkone verejnej moci aj podľa svojich procesných predpisov**, ak upravujú odlišné postupy a náležitosti jej výkonu, než ZoEG. Nejde o výnimku z elektronickej komunikácie, povinnosť komunikovať elektronicky od 1. novembra 2016 platí. Ide len o výnimku vo vzťahu k spôsobu, akým sa komunikácia bude vykonávať a táto výnimka je viazaná na existenciu osobitného predpisu, ktorý spôsob elektronickej komunikácie upravuje. Tam, kde odlišná úprava absentuje, je orgán povinný postupovať podľa ZoEG. Tam, kde existuje odlišná úprava, si orgán môže vybrať.

V prípade **objektívnych technických dôvodov** orgán verejnej moci bude môcť využiť ustanovenie § 17 ods. 4 zákona o e-Governmente, ktoré umožňuje konkrétny úkon vykonať aj listinne, ak ho objektívne z technických dôvodov nie je možné vykonať elektronicky a zároveň by boli ohrozené lehoty, v ktorých orgán má povinnosť úkon vykonať. Účelom tohto ustanovenia je riešiť akútne technické problémy, spôsobené dôvodmi, akými sú výpadok elektrickej energie, poruchy technického vybavenia a podobne. Jeho účelom nie je poskytovať priestor na dlhodobé neuplatňovanie elektronického výkonu verejnej moci.

Výkon verejnej moci elektronicky

ZoEG definuje výkon verejnej moci ako konanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach osôb. Použitie ustanovení ZoEG je teda obmedzené na tie prípady, kedy sa rozhoduje o, zjednodušene, konkrétnych právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb. Inými slovami, je obmedzené na konania, ktorých výsledkom je rozhodnutie ako individuálny právny akt a nevzťahuje sa na akýkoľvek výkon právomocí orgánov verejnej moci podľa osobitných zákonov.

Na ilustráciu tohto rozdielu je možné použiť napríklad konania podľa Stavebného zákona, v ktorých obec vystupuje ako stavebný úrad. V rámci územného plánovania obec vykonáva rôzne činnosti a konania, ktorých výsledkom sú územnoplánovacie podklady a územnoplánovacia dokumentácia (napr. urbanistická štúdia či územný plán obce), avšak vzhľadom na typ týchto konaní a povahu ich výsledku sa na ne nevzťahuje ZoEG – nejde

o konanie o právach, či povinnostiach konkrétnych osôb. Naopak, ak ide napríklad o výsledky územného konania, povedzme rozhodnutie o umiestnení stavby či rozhodnutie o stavebnej uzávere, tu ide o také konanie, na ktoré sa ZoEG vzťahuje – výsledkom je individuálny právny akt, ktorý priamo zakladá práva, či ukladá povinnosti konkrétnej osobe.

Prvým krokom teda je identifikácia konaní, na ktoré sa ZoEG v rámci konkrétneho orgánu verejnej moci vzťahuje, a to v zmysle vyššie uvedenej definície výkonu verejnej moci. Pôjde bežne o súdne konania, konania podľa Správneho poriadku a iných administratívnych procesných predpisov, v ktorých sa vydávajú rozhodnutia, vrátane konaní o ukladaní pokút, či konaní o kontrole.

Výnimky

Pokiaľ ide o typy konaní, ZoEG sa **podľa § 2 ods. 2 nevzťahuje na výkon verejnej moci** a tiež komunikáciu medzi orgánmi verejnej moci navzájom, ak jej obsahom sú utajované skutočnosti alebo citlivé informácie, výkon verejnej moci Národnou bankou Slovenska, doručovanie zverejnením v úradnej evidencii (napr. v Obchodnom vestníku) a na sprístupňovanie informácií podľa infozákona (na rozhodnutie o nesprístupnení už áno).

Okrem toho sa **podľa § 17 ods. 1 nevzťahuje na konania a úkony**, o ktorých osobitné zákony výslovne ustanovujú, že sa vykonávajú listinne, ktoré sa vykonávajú ústne alebo predložením konkrétnej veci, alebo na úkony, akými sú ústne pojednávanie, či miestne zisťovanie, alebo iné úkony, vykonávané mimo budovy orgánu verejnej moci.

Spôsob komunikácie

Z hľadiska spôsobu komunikácie je podstatným aj fakt, že **ak sa komunikuje medzi orgánom a účastníkmi konania** (teda v zásade medzi "občanom/podnikateľom" a verejnou mocou) **tak sa na doručovanie správ používajú elektronické schránky**.

Ak však orgán verejnej moci, komunikuje s iným orgánom verejnej moci, ktorý v danom prípade nie je účastníkom konania, tak môžu komunikovať aj mimo schránok, či už prostredníctvom modulu úradnej komunikácie alebo iným "priamym" spôsobom.

Prijímanie podaní

Z hľadiska účelu ZoEG je dôležitým ustanovenie § 17 ods. 1 a 3, podľa ktorých, zjednodušene, **orgán verejnej moci má povinnosť komunikovať elektronicky a "občan/podnikateľ" sa môže rozhodnúť, či bude smerom k orgánu komunikovať elektronicky alebo nie**. Zároveň platí, že ak osobitný predpis výslovne ustanovuje povinnú elektronickú komunikáciu, musí táto prebiehať elektronicky a "občan/podnikateľ" nemá možnosť si zvoliť listinnú podobu.

Vo vzťahu k prijímaniu podaní elektronicky je potrebné ZoEG chápať ako zákon, ktorý **nenahrádza spôsoby podávania podaní podľa osobitných predpisov**, ale „len“ ustanovuje, že ak sa elektronické podanie podá spôsobom podľa ZoEG, je „rovnocenné“ podaniam, podaným podľa spôsobom podľa osobitných predpisov (samozrejme, pri dodržaní všetkých ich náležitostí obsahu).

ZoEG z hľadiska spôsobu komunikácie medzi verejnou mocou a "občanom/podnikateľom" vychádza z predpokladu, že na to, aby elektronickým spôsobom bolo možné uplatniť práva či splniť povinnosti podľa osobitných predpisov, musí byť elektronická komunikácia vykonávaná elektronickou správou. Elektronická správa s elektronickým podaním sa doručuje do elektronickej schránky orgánu verejnej moci.

Elektronická správa je definovaná ako logicky usporiadaný celok údajov, ktorý obsahuje identifikáciu odosielateľa a adresáta a zároveň obsahuje aspoň jedno elektronické podanie či elektronický úradný dokument, alebo ich prílohy.

Elektronické podanie je definované ako súbor údajov vyplnených podľa príslušného elektronického formulára.

Z uvedenej koncepcie vychádza, že pri podávaní podaní podľa ZoEG je nevyhnutné:

- používať elektronické formuláre, resp. dáta v štruktúre podľa týchto formulárov,
- tieto formuláre, resp. dáta posilať vo formáte elektronickej správy,
- doručovať elektronickú správu s podaním do elektronickej schránky orgánu verejnej moci,
- elektronické podanie musí byť podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom alebo kvalifikovanou elektronickou pečaťou.

Inými slovami, ak orgánu verejnej moci dôjde podanie, ktoré nebude spĺňať dátovú štruktúru formuláru alebo nebude vo formáte elektronickej správy, nebudú splnené podmienky na elektronickú komunikáciu pri výkone verejnej moci podľa ZoEG.

Formuláre elektronických podaní, ich náležitosti a štruktúru určuje vždy ústredný orgán štátnej správy v danej oblasti (resp. obce v rámci originárnej pôsobnosti).

Z vyššie uvedeného platí **výnimka v prechodnom období**, kedy **do 31. januára 2018 je možné namiesto elektronických formulárov použiť aj bežný elektronický dokument**, avšak musí byť odosielaný v rámci elektronickej správy, ako uvádzame vyššie a musí byť podpísaný kvalifikovaným elektronickým podpisom alebo kvalifikovanou elektronickou pečaťou.

Vo vzťahu k prijímaniu podaní teda zjednodušene platí, že

- **prijímanie podaní, ktoré nebudú doručené do elektronickej schránky orgánu verejnej moci sa riadi rovnakými pravidlami, ako doteraz**, ak osobitné predpisy, upravujúce konanie orgánu umožňujú elektronické doručovanie aj mimo elektronickej schránky podľa ZoEG,
- orgán verejnej moci bude **povinný prijímať elektronické podania do svojej elektronickej schránky** podľa ZoEG,
- elektronické **podania, doručené do elektronickej schránky podľa ZoEG, vybavuje orgán rovnako, ako každé iné podanie** (teda kontroluje náležitosti, vyzýva na ich doplnenie, rozhoduje na ich základe)

Prístup do elektronickej schránky

Na prístup do elektronickej schránky orgánu verejnej moci je zo ZoEG oprávnený štatutárny orgán, ako aj každá osoba, ktorej oprávnenie štatutárny orgán udelí.

Prístup je možný len prostredníctvom elektronického občianskeho preukazu s čipom a osobným bezpečnostným kódom, dokladu o pobyte cudzinca s čipom a osobným bezpečnostným kódom, alebo automatizovane, s využitím autentifikačného certifikátu. Prvé dve možnosti sú viazané na úkon konkrétnej osoby, posledná je podmienená integráciou na informačné systémy NASES.

Pre orgán verejnej moci je teda **nevyhnutné prijať rozhodnutie, akým spôsobom bude do schránky pristupovať a ako bude spracúvať elektronické podania – či osobným úkonom poverených zamestnancov, alebo automatizovane.**

Elektronické úradné dokumenty

Elektronický úradný dokument predstavuje, zjednodušene, údaje vyplnené podľa elektronického formulára, ktoré predstavujú výsledok konania orgánu verejnej moci (typicky rozhodnutie), údaje, ktoré sa pri výkone verejnej moci zasielajú účastníkom konania alebo ktorým sa konanie začína (typicky výzvy na doplnenie podania, na zaplatenie poplatku, uznesenie o začatí konania), ako aj údaje, ktorými sa vyznačujú právne skutočnosti, spojené s úradným dokumentom (typicky doložky právoplatnosti, vykonateľnosti rozhodnutia).

Hovoríme o údajoch, keďže ZoEG je nastavený, podobne ako pri podaniach, že aj úradné dokumenty sa vytvárajú s použitím formulárov. Rovnako, ako pri podaniach, aj na vytváranie úradných dokumentov je **prechodné obdobie do 31. januára 2018 je možné namiesto elektronických formulárov použiť aj bežný elektronický dokument.**

Elektronický úradný dokument má náležitosti, ktoré pre konkrétny typ (rozhodnutie, uznesenie, výzvu) upravuje procesný predpis. Vyhotovuje sa elektronicky, podpisuje ho oprávnená osoba kvalifikovaným elektronickým podpisom s mandátnym certifikátom alebo kvalifikovanou elektronickou pečaťou a doručuje sa účastníkovi konania do jeho elektronickej schránky, ak je aktivovaná.

Podľa § 26 ods. 4 ZoEG, ak je niektorá z obsahových náležitostí elektronického úradného dokumentu viazaná na listinnú podobu, považuje sa táto náležitosť za splnenú autorizovaním elektronického úradného dokumentu.

Podľa § 23 ods. 1 ZoEG orgán verejnej moci vykonáva autorizáciu buď kvalifikovaným elektronickým podpisom alebo kvalifikovanou elektronickou pečaťou.

Podľa § 8 ods. 1 zákona o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách) („ďalej len „ZoDS“), je mandátnym certifikátom kvalifikovaný certifikát pre elektronický podpis vydaný fyzickej osobe oprávnenej zo zákona alebo na základe zákona konať za inú osobu alebo orgán verejnej moci alebo v ich mene, alebo fyzickej osobe, ktorá vykonáva činnosť podľa osobitného predpisu, alebo vykonáva funkciu podľa osobitného predpisu. Inými slovami, mandátny certifikát slúži na vyhotovenie kvalifikovaného elektronického podpisu a zároveň na preukázanie, že podpisujúci buď koná za alebo v mene orgánu verejnej moci, sám je orgánom verejnej moci (napr. notár, exekútor) alebo zastáva funkciu v orgáne verejnej moci (napr. sudca, prokurátor).

Z uvedeného vyplýva, že **ak sa vyhotovuje elektronický úradný dokument, ktorého obsahové náležitosti sú z povahy veci viazané na listinnú podobu (typicky ide najmä o odtlačok pečiatky alebo o vlastnoručný podpis), môže orgán verejnej moci „nahradiť“ tieto obsahové náležitosti tak kvalifikovaným elektronickým podpisom s použitím mandátneho certifikátu, ako aj kvalifikovanou elektronickou pečaťou.**

Voľbu medzi použitím kvalifikovaného elektronického podpisu s mandátnym certifikátom a kvalifikovanej elektronickej pečate následne ovplyvňujú najmä ustanovenia osobitných zákonov, upravujúce náležitosti úradného dokumentu. Pre voľbu spôsobu autorizácie je podstatným najmä to, na akú osobu je (v tomto prípade) spôsob vyjadrenia vôle orgánu verejnej moci podľa osobitných predpisov viazaný.

Ustanovenie § 26 ods. 4 ZoEG je ustanovením, ktoré sa vzťahuje na nahradenie obsahových náležitostí, viazaných na listinnú podobu. Vo vzťahu k podpisu na rozhodnutí, či inom úradnom dokumente, nie je v listinnej podobe dokumentu možné hovoriť o podpise orgánu verejnej moci, ako právnickej osoby, resp. ako subjektu, keďže podpis je v listinnej

podobe vždy viazaný na jeho vyhotovenie fyzickou osobou. Preto aj ustanovenie § 26 ods. 4 ZoEG je potrebné vykladať z hľadiska účelu, ktorým je v prípade podpisu nahradenie prejavu vôle na strane orgánu verejnej moci, ktorý je viazaný na listinnú podobu, jedným zo spôsobov autorizácie, použiteľných na elektronickú podobu úradného dokumentu. Takýto výklad sa podľa nášho názoru uplatní na prípady, kedy osobitný predpis všeobecne ustanovuje, že úradný dokument obsahuje podpis oprávnenej osoby, ktorá v mene orgánu verejnej moci úradný dokument vyhotovuje.

Zároveň podľa nášho názoru platí, že ak osobitný predpis výslovne ustanovuje, že úradný dokument obsahuje podpis konkrétnej osoby, osoby v konkrétnej funkcii, takúto náležitosť úradného dokumentu je v zmysle § 26 ods. 4 ZoEG možné nahradiť len autorizačným prostriedkom, viazaným na túto konkrétnu osobu. Ako príklad je možné uviesť § 222 Civilného sporového poriadku, ktorý výslovne ustanovuje, že rozsudok v písomnom vyhotovení podpisuje sudca.

V skratke, zastávame názor, že ak osobitný predpis

- **viaže náležitosť úradného dokumentu, ktorou je podpis, na konkrétnu osobu, osobu v konkrétnej funkcii, použije sa ako autorizácia kvalifikovaný elektronický podpis s mandátnym certifikátom,**
- **neustanovuje ako náležitosť úradného dokumentu podpis konkrétnej osoby, ale hovorí „len“ o podpise oprávnenej osoby, ako vyjadrení vôle v mene orgánu verejnej moci, je možné použiť ako autorizáciu tak kvalifikovaný elektronický podpis s mandátnym certifikátom, ako aj kvalifikovanú elektronickú pečať orgánu verejnej moci.**

Elektronické doručovanie a identifikácia elektronickej schránky

Podľa § 29 ods. 1 ZoEG sa **elektronické úradné dokumenty doručujú do elektronickej schránky**. Do elektronickej schránky sa nedoručuje len v prípade, ak

- schránka nie je aktivovaná,
- podľa osobitného predpisu sa doručuje len listinne,
- sa doručuje osobám vo výkone trestu odňatia slobody, vo väzbe, osobám umiestneným v zariadeniach pre výkon ústavnej starostlivosti a ochrannnej výchovy alebo tomu, kto požíva diplomatické výsady a imunity.

Ak teda orgán verejnej moci vytvorí elektronický úradný dokument a nemôže ho pre niektorý z uvedených dôvodov doručiť do elektronickej schránky, mal by ho elektronicky doručiť na miesto podľa predpisu, upravujúceho dané konanie – napríklad, ak osobitný predpis má pre takéto prípady vlastnú úpravu schránok, či iného spôsobu doručenia, orgán by ju mal použiť.

Až ak ani takto nevie elektronický úradný dokument doručiť, podľa § 31 ods. 3 ZoEG vyhotoví jeho rovnopis v listinnej podobe a doručí tento rovnopis podľa ustanovení o listinnom doručovaní.

Na **identifikáciu osoby, ktorej sa doručuje**, je v zmysle ZoEG potrebné používať identifikátor osoby, ktorým je v prípade fyzických osôb meno, priezvisko a rodné číslo (resp. iné obdobné číslo cudzinca) a v prípade právnickej osoby názov a identifikačné číslo (resp. iné obdobné číslo, ak ide o zahraničnú osobu). Zjednodušene je možné povedať, že dostatočnú sadu údajov, ktorú na identifikáciu elektronickej schránky orgán verejnej moci potrebuje, tvorí identifikátor danej osoby.

Kedže rodné číslo, resp. obdobné číslo, ak ide o cudzinca, nie je bežne uvádzanou náležitosťou podaní, **orgán verejnej moci sa môže často ocitnúť v situácii, že nemá dostatok údajov na identifikáciu elektronickej schránky** účastníka konania.

Podľa § 12 ods. 9 ZoEG sprístupňuje NASES orgánom verejnej moci adresy elektronických schránok. Toto sprístupnenie, a zároveň aj spôsob, akým orgán verejnej moci môže schránku identifikovať, je riešené tak na úrovni automatizovanej komunikácie medzi informačnými systémami, ako aj na úrovni užívateľského rozhrania. Vyhľadávanie adresy elektronickej schránky prostredníctvom užívateľského rozhrania umožňuje jej identifikáciu aj bez znalosti rodného čísla, a to po zadaní mena a priezviska ponukou aktivovaných elektronických schránok pre zadané meno a priezvisko. Ak orgán verejnej moci pozná dátum narodenia fyzickej osoby, vie identifikáciou prvého šesťčíslia rodného čísla identifikovať elektronicкую schránku v prípadoch, ak toto šesťčíslenie (dátum narodenia) nie je rovnaké pre viac osôb s rovnakým menom a priezviskom.

Ak sú údaje z identifikátora osoby náležitosťou podania, orgán verejnej moci je v konaní oprávnený žiadať o ich doplnenie, v rámci odstránenia väd neúplného podania, a to pod následkom zastavenia konania. Na základe takto doplnených údajov je možné následne elektronicкую schránku identifikovať.

Údajmi z identifikátora osoby sa myslí meno, priezvisko a rodné číslo, resp. iné obdobné číslo cudzinca, ak ide o fyzickú osobu a názov a identifikačné číslo, resp. iné obdobné číslo, ak ide o zahraničnú osobu, ak ide o právnickú osobu.

V prípadoch, kedy najmä rodné číslo nie je náležitosťou podania a orgán verejnej moci nie je oprávnený vyžadovať jeho doplnenia v rámci odstránenia väd podania, je možné využiť doplnenie identifikátora, ktorým je dátum narodenia fyzickej osoby – ide napríklad o prípady podľa Civilného sporového poriadku, kde dátum narodenia je podľa § 132 ods. 1 v spojení s § 133 ods. 1 náležitosťou žaloby, alebo o prípady podľa Správneho poriadku, kedy náležitosťou podania je aj identifikácia podávajúceho - § 19 ods. 2 Správneho poriadku.

Ak je teda orgán verejnej moci oprávnený v rámci doplnenia podania žiadať o údaj o dátume narodenia fyzickej osoby, môže byť s využitím tohto údaju schopný následne identifikovať elektronicкую schránku na doručenie úradného dokumentu.

Ak orgán verejnej moci nie je ani z doplnených náležitostí podania schopný jednoznačne identifikovať elektronicкую schránku na doručenie, napríklad z dôvodu viacerých záznamov o rodnom čísle k rovnakému menu, priezvisku a dátumu narodenia, ale má k dispozícii iné doplňujúce údaje, ktorými vie osobu identifikovať, najmä adresu pobytu, je oprávnený využiť ustanovenie § 17 ods. 6 ZoEG v spojení s § 23a ods. 2 zákona č. 253/1998 Z.z. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoRFO“) a vyžiadať si z registra fyzických osôb (ďalej len „RFO“) údaje o rodnom čísle fyzickej osoby, na ktorých základe bude môcť elektronicкую schránku identifikovať.

Zastávame názor, že **postupnosť krokov pri identifikácii elektronickej schránky účastníka konania by mala byť nasledovná:**

- využitie informácií, ktorá má orgán verejnej moci vo svojej dispozícii zo svojej úradnej činnosti,
- využitie inštitútu doplnenia podania, ak je náležitosťou podania údaj z identifikátora osoby,

- využitie inštitútu doplnenia podania, ak je náležitosťou podania údaj o dátume narodenia fyzickej osoby,
- využitie služby získania údajov o rodnom čísle osoby z registra fyzických osôb.

Ak napriek všetkým vyššie uvedeným krokom nebolo možné elektronickú schránku identifikovať, zastávame názor, že v zmysle zásady „nemožná podmienka nezaväzuje“, ako aj s ohľadom na potrebu zabezpečenia plnenia povinností orgánu verejnej moci a ochranu práv účastníkov konania, by mal orgán verejnej moci vykonať doručenie úradného dokumentu listinne.