

Metodický návod pro vedení elektronické úřední desky v územních samosprávných celcích

Tento metodický návod vydává Ministerstvo vnitra za účelem sjednocení postupu orgánů územních samosprávných celků při zřízení a vedení elektronické úřední desky. Je výsledkem spolupráce příslušných útvarů Ministerstva vnitra a konzultací s Ministerstvem informatiky, Ministerstvem financí a dále se zástupci odborné veřejnosti, zejména z řad orgánů územních samosprávných celků, jakož i se zástupci subjektů zabývajících se předmětnou problematikou jako poskytovatelé služeb. V otázkách právem výslovně neřešených vychází ze závěrů Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje úřední deska. Jedná se o technické zařízení, které je veřejně přístupnou plochou, na níž jsou dokumenty uveřejňovány zpravidla v listinné podobě. Úřední deska je technicky konstruována tak, aby byla vyloučena manipulace s vyvěšenými písemnostmi. V dalším textu tohoto dokumentu je tato forma nazývána “**úřední deskou**”.

Publikace obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup je v dalším textu nazývána “**elektronickou úřední deskou**”.

Veškeré časové údaje vyžadované právními předpisy (čas vyvěšení, čas svěšení dokumentu) **musí být odvozovány od časů platných pro úřední desku.**

I. Právní východiska

1. Povinnost zveřejňovat určité údaje způsobem umožňujícím dálkový přístup zavedl s účinností od 1. ledna 2000 všem státním orgánům, orgánům územní samosprávy a veřejným institucím hospodařícím s veřejnými prostředky zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.
2. Nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.) stanoví mj. povinnost správních orgánů obsah úřední desky zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 1). Tímto ustanovením je míněn zpravidla internet, nevylučuje však (zejména do budoucna) ani zveřejňování prostřednictvím jiných elektronických prostředků (digitální pozemní televize, teletext).
3. Vedle zákonem požadovaného zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz odstavec 2) lze v souladu s principy dobré správy uvažovat i o dalších možnostech informování o obsahu úřední desky, např. prostřednictvím e-mailů, SMS zpráv, RSS kanálu apod. Protože poskytnutí těchto služeb není vyžadováno zákonem, mohou být poskytovány i jinými subjekty než správními orgány. Pokud by byl obsah úřední desky pro tento účel upraven (zkrácení, výtah, sumarizace a podobně), výsledná informace nesmí být zkreslující tak, že by si ji adresát mohl nesprávně vyhodnotit v tom smyslu, že se ho sdělení na úřední desce netýká.

II.

Obecná doporučení pro úřední desku

1. Úřední desku zřizuje podle § 26 odst. 1 správního řádu každý správní orgán a tato deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná. To znamená, že ji není možné umístit do prostor, které nejsou veřejnosti trvale přístupny, a mělo by být technicky zajištěno, aby úřední deska byla čitelná i v nočních hodinách. Měla by být zabezpečena proti neoprávněné manipulaci s písemnostmi (například uzamykatelným sklem). Nezbytnou součástí úřední desky jsou rovněž kontaktní údaje správního orgánu, zejména adresa elektronické úřední desky.
2. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje pouze jedna úřední deska (jak je v § 26 odst. 1 správního řádu výslovně stanoveno). Není tedy možné, aby obec zřídila jednu úřední desku například pro stavební řízení, jinou pro řízení o přestupcích, jinou například pro zveřejňování obecně závazných vyhlášek atd. Nic ale nebrání tomu, zejména ve větších městech, aby vedle této jediné úřední desky existovaly i další informační tabule, kde by v zájmu větší informovanosti veřejnosti mohly být určité dokumenty publikovány. Na těchto informačních tabulích pak ale musí být uvedeno, že nejsou úředními deskami, a mělo by být uvedeno, kde se úřední deska nachází.
3. Jako doplnění úřední desky může být použit i elektronický pracovní pult (informační kiosek), jehož prostřednictvím lze získat informace zveřejňované na úřední desce, nemůže ale nahrazovat úřední desku jako takovou, protože jde o zařízení vyžadující určitý stupeň dovedností ze strany uživatelů a bylo by diskriminující k osobám, které odpovídající dovednosti nemají.

III.

Uveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce

1. Na elektronické úřední desce musí být **uveden celý obsah**, tj. **úplný text písemností (dokumentů, oznámení atd.)**, tedy to, co je umístěno na úřední desce, a nikoli jen soupis dokumentů nebo jejich zestručněný či omezený obsah. Uvádí se rovněž **datum vyvěšení dokumentu** na úřední desce. S výjimkou případů, kdy je po svěšení písemnosti z úřední desky tato písemnost odstraněna i z elektronické úřední desky, je třeba na elektronické úřední desce doplnit **datum sejmutí písemnosti z úřední desky**, a to i pro případy, kdy je k dispozici archiv dokumentů, které byly na elektronické úřední desce zveřejněny dříve. Pokud jsou na úřední desce zveřejňovány dokumenty jiných správních orgánů, doplňují se též údaje o vyvěšení (a sejmutí) na jejich úředních deskách, a to tak, že se zveřejní den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, jenž doručuje, den vyvěšení na úřední desce vlastní a den vyvěšení na elektronické úřední desce a následně dny sejmutí z těchto úředních desek. Z elektronické úřední desky se dokument snímá zpravidla po 15 dnech od vyvěšení na této elektronické úřední desce.
2. Zveřejnění úplného textu dokumentu však neznamená, že musí být na elektronické úřední desce uveřejněn přímo identický obraz originálu písemnosti s podpisem oprávněné úřední osoby a otiskem úředního razítka, ale postačuje **zveřejnění vlastního textu dokumentu s totožným obsahem**, jaký je vyvěšen na úřední desce. Autorizace dokumentu stačí pouze na jeho listinné podobě uveřejněné na úřední desce. Nezměnitelnost elektronického dokumentu na elektronické úřední desce se zabezpečí například uzamčením textu (jen pro čtení).

3. Povinností správních orgánů je **zveřejňovat na úřední desce**, a tedy rovněž na **elektronické úřední desce nejen písemnosti související se správním řízením**, například při doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu, ale **podle zvláštních zákonů i další dokumenty, jejichž publikaci na úřední desce správního orgánu tyto zvláštní zákony ukládají**. Rámcový přehled je uveden v příloze č. 1.
4. Při povinnosti doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu **znamená nezveřejnění dokumentu na elektronické úřední desce neplatnost doručení**. V jiných případech než podle § 25 odst. 2 správního řádu sankce neplatnosti stanovena není a musel by ji stanovit **zvláštní zákon**. Pokud zvláštní zákon stanoví povinnost publikovat na úřední desce určité dokumenty a **nestanoví výslovně právní důsledky skutečnosti, že takový dokument nebude zveřejněn rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup** (jako je tomu v § 25 odst. 2 správního řádu), **nelze neplatnost, neúčinnost, resp. jiné právní důsledky této skutečnosti dovozovat z porušení § 26 odst. 1 věty třetí správního řádu**, kde takové důsledky nejsou stanoveny.
5. V případě **obcí** se na úřední desce **obligatorně publikují obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, záměry obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, uzavřené veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce, respektive rady obce, a usnesení zastupitelstva**. Obdobným způsobem a s obdobnými právními důsledky jako v případě obcí je publikace dokumentů upravena i v zákoně o krajích a v zákoně o hl. m. Praze.
6. **Orgány, které vyžadují od obce zveřejnění svých dokumentů na úřední desce obce, zasílají obci jejich elektronickou podobu** (vyplývá z § 8 odst. 2 správního řádu - princip dobré správy). Zde je možno akceptovat, že pokud subjekt požadující zveřejnění vyvěsí takový dokument elektronicky na vlastní elektronické úřední desce a obec prokazatelně informuje, provede obec zveřejnění aktivním odkazem ze své elektronické úřední desky na místo, kde je k dispozici dokument s totožným obsahem, vystavený jeho iniciátorem.
7. Dokumenty publikované na úřední desce někdy objektivně není možné zveřejnit na úřední desce i na elektronické úřední desce v přesně stejný okamžik. Měly by však, z hlediska principu “dobré správy”, být takto zveřejněny **bezodkladně**.

IV.

Způsob vedení elektronické úřední desky na obcích

1. Elektronickou úřední desku vede obec zpravidla prostřednictvím vlastních **webových stránek**, pokud tyto stránky provozuje, popř. má jejich provoz zajištěn prostřednictvím smluvního subjektu (tzv. outsourcingem), s tím že vyvěšování a svěřování dokumentů provádí vždy obec prostřednictvím úředních osob, viz dále odstavec č. 3.
2. Odkaz na elektronickou úřední desku musí být jasně patrný a musí být umístěn zřetelným způsobem, nejlépe již na úvodní stránce webu obce, aby nemusela být elektronická úřední deska složitě vyhledávána.
3. Provoz elektronické úřední desky formou outsourcingu (např. v případě, že provozování webu obce je svěřeno soukromému subjektu) nemůže v žádném případě zbavit obec odpovědnosti za zveřejnění příslušných údajů na elektronické úřední desce. Pro obec platí jak povinnost “zveřejnit příslušné údaje na úřední desce”, tak povinnost zveřejnit je způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy

“zveřejnit je na elektronické úřední desce”. V tomto smyslu si může obec zajistit od soukromého subjektu např. převod údajů do elektronické formy (digitalizaci dokumentu) či návrh vhodné formy třídění a odkazů na webových stránkách obce (redakční systém). Samotné zveřejnění dokumentu musí obec provést sama prostřednictvím svých úředních osob, přičemž využívá takový informační systém, který tyto operace umožňuje. Majetkoprávní vztah obce k takovému informačnímu systému není podstatný.

4. Není-li obec schopna sama zajistit vedení vlastní elektronické úřední desky, a to ani uzavřením smlouvy o outsourcingu s komerčním subjektem (ve výše uvedeném smyslu), uzavře v souladu s § 26 odst. 3 a § 160 správního řádu k zabezpečení této povinnosti **veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo**.
5. K uzavření uvedené veřejnoprávní smlouvy je třeba **souhlasu nadřízeného správního orgánu**, tedy v případě obce (v rámci přenesené působnosti) krajského úřadu.
6. Pokud by obec neplnila svoji povinnost vést elektronickou úřední desku a neuzavřela by veřejnoprávní smlouvu, musí být zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup zabezpečeno **převedením této činnosti na jiný správní orgán**. Příslušný krajský úřad v rámci své přenesené působnosti rozhodne, že výkon této činnosti zajistí pro obec pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu obec patří. Krajský úřad rozhodne o převodu části příspěvku na výkon přenesené působnosti a rozhodnutí o výkonu této přenesené působnosti se zveřejní nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu obce, jejíž orgán neplnil povinnosti.
7. Jak vyplývá z výše uvedeného, vlastní akt zveřejnění dokumentu na elektronické úřední desce je možný **právě jednou** ze tří následujících alternativ:
 - a. obcí vlastními silami (web obce, popř. s využitím určitého druhu služeb komerčního subjektu nezahrnujícího vlastní zveřejnění, které je ze zákona na komerční subjekt nepřenositelné),
 - b. obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má obec sídlo, na základě veřejnoprávní smlouvy (i tato obec s rozšířenou působností může využívat určitých druhů služeb komerčního subjektu, viz bod a),
 - c. obcí s pověřeným obecním úřadem, jíž tuto činnost přikáže příslušný krajský úřad (z povahy věci si obce musí upravit mechanismus předávání informací a dokumentů tak, aby výkon veřejné správy v této oblasti byl řádně zajištěn).

Ve všech případech zodpovídá za **obsah dokumentu** obec, o jejíž úřední desku se jedná. U alternativ ad b) a c) odpovídá také za včasné dodání dokumentu a splnění podmínek, které jsou nezbytné ke včasnému a správnému uveřejnění na elektronické úřední desce. Obec s rozšířenou působností ad b) nebo obec určená ad c) poskytuje pouze službu související s vlastním aktem uveřejnění na elektronické úřední desce, nepřebírá od obce její povinnosti z příslušných správních činností a aktů a zveřejňování povinných informací na úřední desce.

8. Obec předává dokument ke zveřejnění na elektronické úřední desce přednostně **v elektronické podobě** a pro možnost kontroly jeho obsahu ze strany obce s rozšířenou působností (jakož i k možnému nahlédnutí veřejnosti) také ve stejnopisu autorizované podoby listinné. Předání obou forem dokumentu se ve veřejnoprávní smlouvě upraví způsobem, který je v daných podmínkách nejvhodnější (elektronický dokument přímým dodáním elektronickou poštou na stanovenou adresu

obce s rozšířenou působností, s využitím služeb Portálu veřejné správy či jiné obdobné aplikace, prostřednictvím elektronické podatelny, fyzickým doručením elektronického média, listinné formy dokumentu pak faxem, fyzickým doručením stejnopisu apod.). Z využití formy komunikace musí vždy vyplývat, že odesilatelem je příslušná obec a její vůle směřuje jednoznačně ke zveřejnění přiloženého dokumentu. Povinnost dle čl. II. odst. 1) věta poslední splní tak, že na své úřední desce zveřejní kontaktní údaje elektronické úřední desky, na které je obsah její úřední desky zveřejňován.

9. Povinnosti obce s rozšířenou působností, resp. obce určené krajským úřadem, jsou následující:
 - a. pokud nebyl dokument dodán elektronicky, provést jeho digitalizaci,
 - b. zajistit vhodným způsobem ochranu dokumentu proti neoprávněné změně (zamčení, převedení do needitovatelného formátu apod.),
 - c. bezodkladně dokument zveřejnit s vyznačením dne vyvěšení na úřední desce obce, pro kterou tuto službu zajišťuje, případně dalších údajů dle čl. III., odst. 1.

V.

Ochrana osobních údajů na úřední desce

1. Na úřední desce se obecně zveřejňují informace, u nichž je ochrana osobních údajů zajištěna již tím, že jsou psány v obecné rovině a osobní údaje neobsahují (to neplatí pro doručování veřejnou vyhláškou).
2. V případě doručování veřejnou vyhláškou nemá správní orgán možnost pro zajištění ochrany osobních údajů písemnost pozměnit, např. začerněním osobních údajů či podobnou úpravou. Proto jestliže písemnost obsahuje osobní údaje, které lze považovat za citlivé, postupuje správní orgán tak, že na úřední desce a elektronické úřední desce vyvěsí namísto samotné písemnosti oznámení o možnosti převzít písemnost u příslušného správního orgánu (§ 25 odst. 2 správního řádu).
3. Pro úřední desku i pro zveřejňování jejího obsahu způsobem umožňujícím dálkový přístup v oblasti zveřejňování informací z jednání rady obce (jde o usnesení rady obce, jednání rady jsou neveřejná a usnesení rady obce často obsahují osobní údaje při projednávání nejrůznějších konkrétních žádostí občanů obce) lze vycházet v plném rozsahu z usnesení Nejvyššího správního soudu SJS 711/2005, které právo na detailní informace váže na status tazatele, což vyplývá z práv občana obce. To obecně znamená:
 - a. Občan příslušné obce má možnost (po prokázání totožnosti) seznámit se s dokumenty z jednání rady obce nejen na úřední desce (usnesení), ale může se s nimi seznámit i přímo nahlédnutím do spisu na spisovně, kde se pro občana příslušné obce osobní údaje občanů obce nezačernují. Navíc občan obce může požádat o kopii usnesení, není odkázán pouze na pořízení výpisu.
 - b. Protože dokumenty zveřejněné na úřední desce a zejména na elektronické úřední desce jsou snadno dosažitelné i občanům mimo příslušnou obec, je zde nutné i dokumenty z jednání rady obce přizpůsobit tak, aby neumožňovaly únik osobních údajů (začerněním, přelepením, vymazáním ...).

VI.

Finanční zabezpečení vedení elektronické úřední desky

1. Vedení elektronické úřední desky lze považovat za výkon přenesené působnosti (viz poznámka pod čarou č. 2). Povinnost vést elektronickou úřední desku má každá obec. K výkonu přenesené působnosti je každé obci poskytnut prostřednictvím krajského úřadu finanční příspěvek státu.
2. Pro roky 2006 a 2007 je poměrná částka na plnění povinností souvisejících s vedením elektronické úřední desky stanovena pro jednu obec na jeden měsíc na 200 Kč. Pro rok 2007 již bude tato částka (200 Kč na obec na měsíc) obsažena přímo v navýšeném příspěvku na výkon přenesené působnosti.
3. Příspěvek na výkon přenesené působnosti krajský úřad poskytne každé obci. V případě, že obec svoji povinnost neplní a krajský úřad vedení elektronické úřední desky uloží rozhodnutím obci s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu obec leží, rozhodne také o snížení částky určené jako příspěvek na výkon přenesené působnosti příslušné obce a tuto poměrnou částku poukáže přímo určené obci s pověřeným obecním úřadem.

¹ <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/index.html>

² Závěr č. 12: „Z pohledu realizace práva dotčené osoby na seznámení se s doručovanou písemností je lhostejno, zda informace o této písemnosti získá z vyvěšené listiny nebo z jednoduchého technického zařízení, které obsah vyvěšené listiny zobrazí.“

³ Srov. § 4 správního řádu.

⁴ Blíže viz: <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2005/12b.html>

⁵ Přichází zde v úvahu výlučně informační systémy, které umožní obsluhu elektronické úřední desky obcí. Na komerční subjekt nelze přenést povinnost zveřejňovat dokumenty - viz dále povinnost řešení na základě veřejnoprávní smlouvy).

⁶ Zveřejnění obsahu úřední desky (stejně jako zabezpečení činnosti elektronické podatelny) jsou procesní instrumenty navázané na přenesenou působnost a při smluvním přenosu z obce na jinou obec podléhají režimu (koordinačních) veřejnoprávních smluv o zajištění výkonu přenesené působnosti podle § 160 odst. 5 správního řádu, k jejichž uzavření je třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu (tedy v případě obcí krajského úřadu). Správní řád váže v § 164 odst. 3 uzavření smlouvy na nabytí právní moci souhlasu, tedy rozhodnutí ve správním řízení, kterým je tento souhlas vysloven.

⁷ § 26 odst. 4 správního řádu, blíže upraveno také v § 65 zákona o obcích. Podle § 65 obecního zřízení platí, že neplní-li orgán obce povinnosti týkající se výkonu jeho přenesené působnosti (k nimž je povinen podle § 7 odst. 2 obecního zřízení) a nezabezpečí jejich výkon na základě uvedené veřejnoprávní smlouvy s obcí s rozšířenou působností se souhlasem krajského úřadu, rozhodne krajský úřad, že pro něj bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří.

⁸ Vzhledem k veřejnosti dokumentu není nutné specifické zabezpečení, tedy ani elektronický podpis - kontrola je zajištěna autorizovanou listinnou formou dokumentu.

⁹ Podle ustanovení § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se citlivým údajem rozumí pro účely tohoto zákona osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a jakýkoliv biometrický nebo genetický údaj subjektu údajů. Podle uvážení správního orgánu lze však jako citlivé vyhodnotit i jiné údaje. Půjde např. o doručování některých rozhodnutí v přestupkovém řízení, rozhodnutí o přiznání sociálních dávek a podobně.

¹⁰ § 16 obecního zřízení:

1. Občanem obce je fyzická osoba, která
 - a. a) je státním občanem České republiky, a
 - b. b) je v obci hlášena k trvalému pobytu. 6)
2. Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo
 - a. volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem, 7)
 - b. hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem, 8)
 - c. vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
 - d. vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
 - e. nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
 - f. požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,
 - g. podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.
3. Oprávnění uvedená v odstavci 2 písm. c) až g) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.