

<https://doi.org/10.5817/RPT2020-1-4>

PRÁVO NA DIGITÁLNÍ SLUŽBY

PAVEL MATES¹

ABSTRAKT

Článek je kritickým rozbořem zákona o právu na digitální služby, který je veřejnosti prezentován jako významný krok k posílení práva fyzických a právnických osob, jakožto klientů veřejné moci a zjednodušení jejich postavení. Prokazuje, že většina práv není nijak nových, naopak vesměs existují v platné právní úpravě již dosud a spíše nejsou aplikována. Poukazováno je na to, že jeho uplatnění si bude vyžadovat masové využívání informačních technologií, bez nichž nebude možno práva na tyto služby využívat. Zdůrazněno konečně je, že zákon neobsahuje efektivní prostředky, kterými by bylo vymáhání práv a jím odpovídajících povinností zajištěno.

KLÍČOVÁ SLOVA

digitální služby, digitální úkony, základní registry, agendové informační systémy, autentizace, identifikace, informace

ABSTRACT

The article is a critical analysis of the Digital Services Right Act, which is presented to the public as an important step towards strengthening the rights of natural and legal persons as clients of public authorities and simplifying their status. It shows that most of the rights are not new, on the contrary, they exist in the current legislation and are not applied. It is pointed out that its application will require massive use of information technology, without which the rights to these services will not be available. Finally, it is stressed that the law does not

¹ Doc. JUDr. Pavel Mates, Csc., kontaktní e-mail: 9122@mail.vsfs.cz.

contain effective means of ensuring the enforcement of rights and its corresponding obligations.

KEYWORDS

digital services, digital operations, basic registers, agenda information systems, authentication, identification, information

1. ÚVOD

Oblíbenou, ba až povinnou, byla v literatuře 19. století spojka "aneb", dnes považována za archaismus, jíž se uváděl jakýsi podnázev literárních děl. Nicméně právě v souvislosti se zákonem č. 12/2020 Sb. o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, se její použití přímo nabízí a to ve spojení s názvem divadelní hry Williama Shakespeara "Much Ado About Nothing" nebo jednodušeji proč vůbec tolik povyku.

Zákon byl projednáván a posléze přijat v podobě tzv. komplexního pozměňovacího návrhu, na kterém se shodly všechny strany zastoupené v Poslanecké sněmovně, nepochybně proto, že žádná nechtěla riskovat nařčením, že brání digitalizaci a tedy nechce ulevit občanům při kontaktech se správními úřady, resp. orgány veřejné moci vůbec.² Při jeho bližší analýze ovšem vyvstává otázka, je-li opravdu jeho 14 paragrafů takovým přínosem, jak tvrdí předkladatelé a zda mnohé z toho, co obsahuje, již nenalezneme ve stávající úpravě, kterou by možná stačilo jen v nepříliš rozsáhlé míře doplnit nebo dokonce jen uplatňovat.

2. PŮSOBNOST ZÁKONA A ZÁKLADNÍ POJMY

Působnost zákona je stanovena široce, vztahuje se na poskytování digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti a reguluje právo fyzických a právnických osob činit digitální úkony vůči těmto orgánům a synallagmaticky povinnost orgánů veřejné moci přijímat digitální úkony a poskytovat digitální služby.

² Např. <https://www.lupa.cz/clanky/zakon-o-pravu-na-digitalni-sluzby-prosel-snemovnou-co-pri-tom-spadlo-pod-stul/>

Pojem orgán veřejné moci zákon nevymezuje a zákonodárce zřejmě počítá s tím, že bude použita *per analogiam* legální definice zákona o základních registrech (zák. č. 111/2009 Sb.), podle jejíhož § 2 písm. c) se jím rozumí státní orgán, územní samosprávný celek a fyzická nebo právnická osoba, byla-li jí svěřena působnost v oblasti veřejné správy.³

Toto vymezení je významné právě pro určení toho, koho stanovené povinnosti stíhají a kdo může být naopak oprávněným. V praxi jimi budou v první řadě orgány veřejné správy, především pak ty, které jsou správci příslušných registrů a informačních systémů, dále také soudy, státní zastupitelství, veřejné sbory, veřejné a státní vysoké školy, profesní komory a následná aplikační praxe ukáže, které další orgány státu a jiných subjektů budou do této množiny zařazeny (*stricto sensu* jsou jimi totiž i vláda nebo Parlament).⁴

Pojem uživatel služby vymezuje zákon tak, že jím může být pouze fyzická osoba nebo právnická osoba (nepochybně i podnikající fyzická osoba), které je tato služba poskytována, nebo která činí digitální úkon, za podmínky, že přitom nemá postavení orgánu veřejné moci. Jestliže se bude vycházet z širšího vymezení orgánu veřejné moci, které je obsaženo v citované zákonné definici, pak by např. správní orgán neměl na tuto službu nárok nikdy, bude-li však použito pojmání užší, tak jak je chápe judikatura, mohly by i tyto orgány být uživateli tam, kde budou vystupovat mimo výkon moci, v rámci tzv. fiskální správy, kde již není rozhodováno

³ V podstatě shodné vymezení obsahuje v legislativní zkratce § 1 odst. 1 písm. a) o elektronických úkonech autorizované konverzi dokumentů (zák. č. 300/2008 Sb.). Nutno k tomu dodat, že zákonodárce se zde, nikoli vhodně, odchýlil od toho, jak tento pojem dlouhodobě chápe judikatura, která orgán veřejné moci vymezuje jako ten, vůči němuž není subjekt, o němž je rozhodováno, v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí není závislý na vůli tohoto subjektu (např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2783/08, sp. zn. II. ÚS 1790/07 a sp. zn. II. ÚS 75/93).

⁴ Pokud jde o školy a školská zařízení omezuje se povinnost poskytovat digitální služby toliko na ty úkony, u nichž je toto poskytnutí vyznačeno v katalogu služeb. Obce a kraje při výkonu samostatné působnosti, mají právo, ale nikoli povinnost digitální služby poskytovat. Otázkou je, zda lze reálně uvažovat, že by digitální služby mohly poskytovat tzv. veřejné strážce a lze jen doufat, že nebudou zařazeny do katalogu služeb.

o právech a druhá strana vztahu je v rovnoprávném postavení vůči správnímu orgánu, takže by nebyl důvod, jim toto postavení nepřiznat.⁵

Zákon definuje pojem digitální služby jakožto úkon, který vykonává orgán veřejné moci vůči uživateli služby v rámci agendy. Pro určení, že jde o takový úkon, musí být splněna formální podmínka, jíž je jeho zařazení do katalogu služeb. Nadbytečný se jeví dovětek, že tento úkon musí být veden v elektronické podobě, protože pojmově jiná možnost u digitálních forem ani v úvahu nepřichází. *Ex lege* je jím rovněž úkon, který je vykonáván kontaktním místem veřejné správy, čímž se působnost zákona v tomto rozsahu rozšiřuje i na subjekty, které nejsou, podle žádné z definic ani judikatury, orgány veřejné moci.⁶

V podstatě shodně je vymezen též digitální úkon, jako ten, který je uživatelem služby realizován vůči orgánu veřejné moci v rámci jeho agendy a to opět za podmínky, že je vedený v katalogu služeb, jako úkon v elektronické podobě, což prakticky znamená, že se musí dít způsobem umožňující dálkový přístup, tedy internetem.

Klíčovým pro realizaci digitálních služeb, je pojem katalog služeb, vzhledem k tomu, že jak zmíněno, jen úkony, v něm vedené mají povahu digitální služby, resp. digitálního úkonu. Jejich seznam má být veden v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů a některých práv a povinností, čím by se měl adresátům současně dostat úplný přehled o tom, na které z těchto služeb a od kterých orgánů mají nárok.⁷

3. DRUHY DIGITÁLNÍCH SLUŽEB

Zákon autoritativně stanoví v § 3, že uživatel digitální služby má právo tuto využívat a orgán veřejné moci ji musí poskytovat. V této souvislosti vyznívá problematicky ustanovení § 14 odst. 1 zákona, podle něhož nepodnikající

⁵ Např. KOPECKÝ, M., Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2019, s. 7.

⁶ Podle § 8a zákona o informačních systémech veřejné správy (zák. č. 365/2000 Sb.) jsou kontaktními místy veřejné správy také držitelé poštovní licence, banka, pojišťovna, zdravotní pojišťovna a poskytovatel univerzální služby podle zákona o elektronických komunikacích a Hospodářská komora České republiky.

⁷ Viz § 3 a § 48 a následující zákona o základních registrech (zák. č. 111/2009 Sb.).

fyzická osoba nemůže být nucena využívat digitální služby nebo činit digitální úkony podle tohoto zákona. Nelze totiž pochybovat o tom, že by mohly být právnické osoby a podnikající fyzické osoby nuceny tyto služby využívat, resp. činit digitální úkon, již jen proto, že v zákoně se všude hovoří o právu něco činit, získávat, využívat atd., takže není zřejmé, proč zákonodárce považoval tuto regulaci za nezbytnou.⁸

V ustanovení § 4, kde je zakládáno právo činit digitální úkon, zákon v podstatě rekapituluje stávající možnosti, jak provádět tyto úkony způsobem nezbuzujícím pochyby o subjektu projevujícím vůli ani o jejím obsahu. Předpokládá se, že tak jako dosud, bude možno úkon činit datovou schránkou, dále prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy,⁹ sítě elektronických komunikací dokumentem, který je podepsán buď uznávaným elektronickým podpisem¹⁰ nebo opatřen uznávanou elektronickou pečetí, informačním systémem veřejné správy, způsobem, který umožňuje prokázání totožnosti uživatele služby za použití elektronické identifikace (např. občanským průkazem s kontaktním elektronickým čipem, v němž je nahrán identifikační certifikát a někdy v příštích letech možná i jinými identifikačními doklady)¹¹ a autorizaci takového úkonu uživatelem služby, následně prokázání projevu vůle učinit

⁸ Taková povinnost ovšem může být založena zvláštním zákonem, jako je tomu podle § 72 odst. 4 daňového řádu, který pro případ, že má daňový subjekt nebo jeho zástupce zpřístupněnu datovou schránku nebo zákonem uloženou povinnost mít účetní závěrku ověřenou auditorem, ukládá povinnost činit podání pouze datovou zprávou s využitím dálkového přístupu.

⁹ Seznam digitálních úkonů, které bude možno činit prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy, má určit vláda nařízením.

¹⁰ Uznávaný elektronický podpis, je jak známo "český vynález" (otázkou nakolik nezbytný, ale diskuse o tom si vyžaduje jiný prostor), jehož definici obsahuje § 6 odst. 2 zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (zák. č. 297/2016 Sb.), podle níž se jím rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis, zatímco na jiných místech použitý pojem kvalifikovaný elektronický podpis je vymezen v čl. 3 odst. 12 eIDAS jako zaručený elektronický podpis, který je vytvořen kvalifikovaným prostředkem pro vytváření elektronických podpisů a který je založen na kvalifikovaném certifikátu pro elektronické podpisy.

¹¹ Úroveň záruky prostředku pro elektronickou identifikaci je určena v katalogu služeb a není-li zde uvedena, může si podle § 12 zákona uživatel služby zvolit, jakým prostředkem ji provede, nejméně však musí být v úrovni značná, podle kritérií stanovených v čl. 8 odst. 2 eIDAS.

úkon¹² a konečně i jiným, způsobem, který v budoucnu stanoví zákon. Jako zásada přitom platí, že pokud zákon výslovně nestanoví podobu úkonu vůči orgánu veřejné moci, má uživatel služby právo jej činit jako digitální úkon.

Současně s tím je uložen orgánům veřejné moci závazek zveřejňovat tzv. interaktivní elektronické formuláře, čímž se rozumí ty, které po prokázání totožnosti uživatele služby s využitím elektronické identifikace (např. zmíněným občanským průkazem), zajistí automatizované doplnění údajů, které jsou nezbytné pro poskytnutí digitální služby.¹³ Formát, strukturu a obsah tohoto formuláře mají orgány veřejné moci zveřejňovat, a jestliže tak neučiní, může uživatel služby realizovat digitální úkon v každém výstupovém formátu podle zákona o archivnictví a spisové služby.¹⁴

K definičním znakům technologií, jejichž prostřednictvím lze učinit digitální úkon patří, že nutně zanechávají digitální stopu (což je vyjádřeno i ve známé formulce, podle níž internet nezapomíná). Legislativní nicméně vyšel z toho, že nikoli u všech druhů digitálních služeb má uživatel takovou stopu, resp. záznam k dispozici, což by mohlo digitální úkon, v případě, kdy budou vzneseny pochyby o tom, že byl učiněn, degradovat. Jakkoli jde o situace spíše ojedinělé, považoval přesto za potřebné v § 5 zákona zakotvit právo na osvědčení digitálního úkonu. Jím se zavádí povinnost orgánu veřejné moci, náleží-li do skupiny tzv. veřejnoprávních původců ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě, aby vždy poté, co byl vůči němu učiněn digitální úkon, poskytl uživateli služby osvědčení, že se tak stalo. Způsob, jímž má být osvědčení poskytnuto je na uživateli služby, který má na výběr, zda se tak stane do datové schránky, na Czech Point nebo prostřednictvím portálu

¹² Takový postup upravuje např. § 9 a následující zákona o informačních systémech veřejné správy (zák. č. 365/2000 Sb.) při získávání výpisu ze zápisu vedeného v elektronické podobě v příslušném informačním systému.

¹³ Ani zde nejde o novinku, protože povinnost vytvářet tyto formuláře již existuje. Např. podle § 54 odst. 1 zákona o základních registrech platí, že při ohlašování agendy v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů a některých práv a povinností mají být předkládány formuláře v elektronické podobě pro podání a jiné úkony.

¹⁴ Seznam těchto výstupových formátů je obsažen v § 23 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů; podrobnosti k tomu viz LECHNER, T., Elektronické dokumenty v právní praxi, Praha: Leges, 2013, s. 164-165.

veřejné správy. Toto osvědčení má obsahovat důvěryhodné zachycení obsahu digitálního úkonu nebo jeho jinou identifikaci, dále určení subjektu, který jej učinil, adresáta úkonu a způsob, datum a čas, kdy byl proveden. Opatřeno musí být kvalifikovanou elektronickou pečetí a kvalifikovaným časovým razítkem příslušného orgánu veřejné moci.

Osvědčení se bude nepochybně poskytovat k žádosti nikoli automaticky o každém digitálním úkonu, což lze dovodit i z toho, že je na uživateli, aby zvolil způsob osvědčení.

Zákon ovšem neřeší situaci, kdy orgán veřejné moci bude popírat, že k digitálnímu úkonu vůbec došlo, protože pak by musela být tato skutečnost nejprve prokázána a důkazní břemeno leží na uživateli služby, jako je tomu podle konstantní judikatury např. u podání, která byla učiněna e-mailem vůči orgánům veřejné moci, kdy, nepodaří-li se dohledat podání v elektronické podatelně orgánu veřejné moci, jde tento nedostatek k tíži podatele.¹⁵

K zjednodušení procedur při jednáních s orgány veřejné moci, ale i v soukromoprávním styku, má sloužit právo na nahrazení úředně ověřeného podpisu nebo uznávaného elektronického podpisu (§ 6 zákona). Nadále tedy v případech, kdy je požadováno úřední ověření vlastnoručního podpisu či uznávaného elektronického podpisu, bude tento požadavek považován za splněný za využití elektronického podpisu na dokumentu nedílně spojeném s kvalifikovaným elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem subjektu, který je oprávněný ověřovat pravost podpisu, jímž se tak přímo provede tzv. legalizace, čili ověřením toho, že před ním dotyčný dokument podepsal, resp. uznal podpis za vlastní, aniž by bylo třeba provést jeho konverzi. Druhou možností jak ověření provést je využití elektronického podpisu na dokumentu nedílně spojeném se záznamem informačního systému veřejné správy, které musí být opatřeno kvalifikovanou pečetí a kvalifikovaným elektronickým razítkem správce tohoto systému, z něhož plyne, že došlo k elektronické

¹⁵ Např. usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 82/2006-68, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 113/2015-32 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích čj. 52/2015-42.

identifikaci toho, kdo byl podepisujícím a to prostřednictvím kvalifikovaného systému takové identifikace s úrovní záruk vysoká.¹⁶ Odpovědnost za to, že podpisujícím byl skutečně uživatel služby, zde nese příslušný správce informačního systému, resp. stát.

Platí konečně, že požadavek úředního ověření podpisu se považuje za splněný s využitím elektronického podpisu, lze-li s využitím údajů v základním registru obyvatel či portálu veřejné správy ověřit, že kvalifikovaný certifikát pro elektronický podpis, jímž byl dokument podepsán, patří podepisujícímu.¹⁷

V zakotvení práva na využívání údajů či též práva na sdílení, zákonodárce nepochybně usiluje o prosazení, mnohokrát proklamované a v praxi zatím ne příliš uplatňované zásady, že obíhat mají údaje, nikoli jejich nositelé, tedy občané a právnické osoby.¹⁸

Podle § 7 zákona nesmějí orgány veřejné moci vyžadovat od účastníků řízení, resp. ani jiných dotčených osob údaje, které jsou vedené v některém základním registru či agendovém informačním systému, samozřejmě za podmínky, že jsou jim zpřístupněné pro výkon agendy, jakož i ty, k nimž získají přístup na základě souhlasu uživatele služby. Jako nadbytečný se jeví dovětek, že takto získané údaje jsou zavázány využívat, protože, proč by si je jinak opatřovaly. Tím se, ovšem zákonným způsobem, modifikuje

¹⁶ Viz čl. 8 odst. 2 písm. c) nařízení eIDAS, resp. prováděcí nařízení Evropské komise k němu č. 2015/1502.

¹⁷ Je-li však vyžadováno pro právní jednání, aby byla plná moc udělena formou veřejné listiny (§ 567 občanského zákoníku) v písemné formě a úředně ověřeným podpisem (§ 441 odst. 2 občanského zákoníku), lze k ověření použít pouze kvalifikovaný elektronický podpis a kvalifikované časové razítko osoby, která je oprávněná k legalizaci.

¹⁸ Takový komfort byl slibován již v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, v jehož důvodové zprávě se mimo jiné uvádí, že se jím zvýší komfort fyzických a právnických osob, které nebudou muset předkládat stejné údaje různým úřadům ani shánět a předkládat doklady, protože si je příslušný orgán veřejné moci bude moci obstarat sám (Sněmovní tisk č. 598/0 5. volební období). Tuto zásadu chce zákonodárce naplňovat i tím, že podle novelizovaného znění § 6 odst. 2 správního řádu si má správní orgán opatřovat podklady přednostně s využitím úředních evidencí, do nichž mají přístup a od dotčených osob je smí vyžadovat toliko, stanoví-li tak právní předpis, což ovšem principiálně platilo i dosud. V této souvislosti si lze položit otázku, proč nebyly stejně měněny či doplněny také jiné procesní předpisy a zda se tedy zde bude postupovat pouze podle obecné úpravy zákona o digitálních službách.

zásada, že orgány veřejné moci mají přístup do informačních systémů v rozsahu určeném zvláštním zákonem.

Náležitosti souhlasu zákon neupravuje. Protože je dáván ohledně osobních údajů, je třeba respektovat požadavky stanovené pro podmínky souhlasu v čl. 4 odst. 11 Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volném pohybu těchto údajů (dále GDPR), podle něhož musí být souhlas svobodný, konkrétní, informovaný a jednoznačný projev vůle, jímž se dává souhlas se zpracováním osobních údajů. V praxi může vyvolat problémy to, že není stanoveno, který uživatel může relevantně souhlas dát. Vzhledem k tomu, že se tu nejedná o zpracování pro účely nabízení služeb informační společnosti, nepřichází v úvahu hranice 15 roku věku, kterou má na mysli § 7 zák. č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, nemůže to být ani kritérium nabytí svéprávnosti před dovršením 18 rok věku při přiznání svéprávnosti nebo uzavřením manželství podle § 30 a následujících občanského zákoníku, protože to platí jen pro účely právních jednání podle občanského zákoníku. S ohledem na to může tedy souhlas zřejmě dát pouze osoba zletilá, tj. ta, která dovršila 18 rok věku.¹⁹

V rozsahu uděleného souhlasu se neuplatňuje povinnost mlčenlivosti, která váže toho, kdo má k údajům v informačním systému přístup.

Závisí na rozhodnutí uživatele služby, v jakém rozsahu a na jakou dobu tento souhlas udělí, může tedy být dán některému nebo všem orgánům, na dobu neurčitou i určitou dobu, atd. a stejně tak, je na něm zda a v jakém rozsahu souhlas odvolá a to bez jakýchkoli podmínek nebo důsledků. Jakmile bude odvolání orgánům veřejné moci doručeno, musí přestat údaje zpracovávat.²⁰

Oznámení o souhlasu i jeho odvolání je třeba učinit vůči Ministerstvu vnitra výhradně prostřednictvím jím zveřejněného elektronického

¹⁹ Pro tento závěr hovoří i to, že podle § 58 odst. 1 zákona o základních registrech zůstává zachována osobě starší 18 let možnost udělit souhlas s tím, aby byly poskytnuty referenční údaje v jím vymezeném rozsahu jiné fyzické nebo právnické osobě do datové schránky této osoby.

²⁰ Toto právo dává ovšem uživatelům služeb čl. 7 GDPR, takže si lze opět možno položit otázku, proč jej zákon reprodukuje.

formuláře na portálu veřejné správy, které jej pak zapíše do příslušného základního registru, což se může dít toliko za použití uznávaného elektronického podpisu.

V oprávnění na zápis práva, povinnosti nebo právní skutečnosti chce zákonodárce aktivovat možnost již v současnosti obsaženou v § 50 zákona o základních registrech, podle něhož mají být do základního registru práv a povinností, zapisovány také údaje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, včetně údajů o rozhodnutích orgánů veřejné moci, která dosud nebyla realizována, resp. využívána. Podle ustanovení § 8 zákona lze provést, k žádosti uživatele služby, zápis do tohoto základního registru práva, povinnosti a právní skutečnosti plynoucí z úkonu orgánu veřejné moci, který je uveden v katalogu služeb. Toto oprávnění přichází v úvahu pouze ohledně těch z uvedených práv, povinností či skutečností, které nejsou zapsány v některém základním registru ani agendovém informačním systému, protože by jistě bylo protismyslné, aby byly tyto informace zapisovány dvakrát. Na uživateli je, které z údajů si takto nechá zapsat a dostává se mu tak výhody tím, že je orgány veřejné moci budou muset využívat, resp. dotyčný je již nebude muset prokazovat (např., že je držitel nějakého veřejnoprávního oprávnění nebo dosáhl určitého vzdělání). Celý proces má vypadat tak, že uživatel zašle Ministerstvu vnitra vyplněný elektronický formulář, které jej postoupí příslušnému orgánu veřejné moci a poté, co jím bude osvědčena a potvrzena existence práva, povinnosti či právní skutečnosti ministerstvo, jakožto správce a editor registru práv a povinností, do něj učiní zápis. Zákon příslušným orgánům veřejné moci ukládá, aby zápis práva, povinnosti a právní skutečnosti průběžně aktualizovaly a zjistí-li rozpor mezi zapsaným a skutečným stavem, mají jej prostřednictvím Ministerstva vnitra bez zbytečného odkladu odstranit. Lze předpokládat, že plnění tohoto úkolu bude nepochybně značně náročné, protože orgány veřejné moci budou muset permanentně sledovat, které z práv, povinností a skutečností jsou zapsány. Otázkou přitom je, jaké důsledky bude mít, pokud aktualizaci neprovedou nebo tak neučiní bez zbytečného odkladu, což si bude také vynuovat i výklad tohoto neurčitého pojmu.

Uživatelé služby získávají dále právo zjednodušeného prokázání nebo osvědčení právních skutečností (§ 9 zákona). Učinit tak mohou dvojitým způsobem: 1) odkazem na údaje vedené v základním registru či agendovém informačním systému; 2) výpisem z informačního systému veřejné správy, který je vydáván v elektronické podobě a nese záruku věrohodnosti a neporušenosti.²¹

S tím pak souvisí i to, že uživatel služby, který prokáže svoji totožnost, nemusí při uplatňování svého práva, splnění povinnosti či doložení právní skutečnosti poskytovat údaje (v podobě dokladu, rozhodnutí, průkazu apod.), jsou-li tyto vedeny v základním registru, resp. agendovém informačním systému, k němuž má příslušný orgán veřejné moci přístup. Samozřejmou podmínkou se jeví, že uživatel toto svoje právo aktivně uplatní, tedy poukáže na to, že údaj je již někde veden.

Jako v podstatě nadbytečné se jeví výslovné zakotvení zásady, podle níž nesmí orgán veřejné moci vyžadovat dokumenty v listinné podobě, jsou-li mu předloženy v podobě elektronické, protože tak plyne z práva činit digitální úkon, ale prakticky i § 22 odst. 3 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, podle něhož v případech, že má být předložen správnímu orgánu, soudu anebo jinému státnímu orgánu dokument v listinné podobě, je tato povinnost splněna předložením jeho výstupu, který vznikl na základě konverze.

K právu na zápis adresy, na níž mají být doručovány písemnosti (§ 3 odst. 3 zákona o evidenci obyvatel, zák. č. 133/2000 Sb. a § 18 odst. 1, resp. § 31 zákona o základních registrech), přibývá oprávnění nechat si zapsat do základního registru obyvatel a registru osob také údaje o elektronické adrese nebo telefonním čísle (§ 10 zákona). Tyto tzv. kontaktní údaje mohou být užívány pro účely informací podle zákona o právu na digitální služby, resp. i jiných informací, které souvisejí s poskytováním této služby a je na uživateli, aby si určil, které z nich mu mají být zasílány. Toto právo bude opět realizováno u Ministerstva vnitra,

²¹ Rovněž tato možnost dnes již prakticky existuje v podobě práva na vydání ověřeného výstupu z informačního systému veřejné správy podle § 14 odst. 1 zákona o základních registrech.

prostřednictvím elektronického formuláře a služby, které pro tento účel zřídí.²²

Právo na přístup k informacím, které jsou vedeny o uživateli služby v základních registrech a agendových informačních systémech (§ 11 zákona) dílem fakticky reprodukuje toto oprávnění již stanovené ve zvláštních zákonech a také právo na informace a přístup k osobním údajům zakotvené v čl. 13-15 GDPR.²³

Sám zákon o digitálních službách limituje toto právo tím, že vylučuje v § 14 odst. 2 svoji působnost na bezpečnostní řízení, prováděného Národním bezpečnostním úřadem a generálně ohledně zpravodajských služeb. Stejně tak tomu ovšem bude i v těch případech, kdy poskytnutí takové informace zvláštní zákon vylučuje nebo váže její poskytnutí na splnění zvláštních podmínek (jako příklad lze uvést informační systémy vedené Policií České republiky, Vězeňské služby nebo rejstřík fyzických osob vyloučených z účasti na hazardních hrách).

V souvislosti s tím je zaváděno tzv. notifikační právo uživatelů digitálních služeb a jemu odpovídající informační povinnost orgánů veřejné moci. Konkrétně získávají uživatelé možnost, aby jim bylo sděleno, že končí platnost jejich občanského průkazu, cestovního pasu nebo řidičského průkazu a to nejpozději 30 dní před uplynutím této lhůty prostřednictvím datové zprávy zaslané do datové schránky. Dále mají právo na zasílání informace o končící platnosti dokladu, průkazu nebo osvědčení na kontaktní údaj a za tím účelem si jej mohou nechat zapsat do registru práv a povinností. Předpokladem realizace těchto práv je nepochybně iniciativa ze strany uživatelů služby, kteří tedy musí o poskytnutí informace požádat.

²² Zákonodárce se zde nepochybně inspiroval úpravou předpisů, které dávají možnosti poskytovat takové kontaktní údaje ve zvláštních případech, jako je tomu podle zákona o občanských průkazech (zák. č. 328/1999 Sb., podle něhož může být v žádosti o vydání občanského průkazu uvedeno telefonní číslo pro veřejnou mobilní telefonní síť nebo adresu elektronické pošty pro účely poskytnutí informace o možnosti převzetí občanského průkazu.

²³ Jako příklad lze uvést zákon o evidenci obyvatel, který zakládá právo obyvateli staršímu 15 let, aby mu Ministerstvo vnitra, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a ohlašovna poskytly údaje vedené v informačním systému k jeho osobě, takové informace lze ovšem získat i z informačních systémů, které jsou všeobecně přístupné, jakým je obchodní rejstřík, seznamy členů profesních komor nebo letecký rejstřík.

Notifikační právo zahrnuje rovněž oprávnění uživatele být zpraven o každé změně jeho údajů a svých o právech a povinnostech vedených v základních registrech a agendových informačních systémech. Tato informace se mu má dostat neprodleně poté, kdy ke změně došlo a to opět prostřednictvím datové schránky. Údaje jsou mu zasílány jen v rozsahu základního registru, resp. agendového informačního systému, jehož je orgán veřejné moci správcem. Obdobně jako je tomu u práva na zápis práv a povinností i zde si lze položit otázku, jaké důsledky bude mít, jestliže informace nebude podána neprodleně nebo dokonce vůbec.

Aby právo na digitální služby bylo reálné, zavádí zákon v § 13 právo na tzv. technickou neutralitu dikcí, podle níž se tyto služby zveřejňují bez závislosti na konkrétní platformě, resp. technologii, jinak řečeno, nesmí být při poskytování digitálních služeb použito takové řešení, které by omezovalo použití běžně dostupných technologií hardwaru nebo softwaru.²⁴ Toto pravidlo se ovšem neuplatňuje tam, kde by jeho aplikace byla nepřiměřeně náročná ekonomicky, nebyly by splněny požadavky na bezpečnost informačního systému nebo by tomu bránil právem chráněný veřejný zájem, což jsou jak patrně kritéria značně neurčitá, takže lze očekávat problémy při jejich výkladu.

Výstup digitální služby v podobě poskytnuté informace, potvrzení, osvědčení atd., má být zásadně poskytnut v otevřeném formátu tj. takovém, který je přístupný bez omezení a je-li to možné, také ve strojově čitelném.

4. ITINERÁŘ REALIZACE ZÁKONA

Poněkud neortodoxním způsobem hodlá zákonodárce zajistit realizaci zákona, když v § 14 ukládá vládě, aby do 12 měsíců po nabytí účinnosti stanovila pro období následujících čtyř let harmonogram a technické způsoby provedení digitalizaci úkonů, které jsou obsaženy v katalogu služeb a dosud nejsou poskytovány jako digitální služby nebo prováděny

²⁴ Zákon zde v podstatě doslova přebírá definice obsažené čl. 2 směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ve znění směrnice č. 2013/37/EU.

jako digitální úkony.²⁵ Jakou formou se tak má stát stanoveno není, nepochybně však přichází v úvahu pouze vydání nařízení, protože pouhé usnesení vlády by nezavazovalo samosprávné subjekty. Neurčitě pak vyznívá pokyn ohlašovatelům agend, aby zajistili digitalizaci úkonů. Po uplynutí čtyřletého období mají být všechny tyto úkony poskytovány též jako digitální služby, resp. být umožněno, aby se prováděly jako digitální úkony. *Sine ira et studio* musí nutně napadnout otázka, jaké důsledky bude mít, pokud by vláda tomuto závazku nedostála, ohlašovatelé agend nezajistili digitalizaci úkonů a služby a úkony nebyly jako digitální poskytovány.

Jestliže bude pozapomenuto nějaký úkon zařadit do katalogu služeb má orgán veřejné moci po uplynutí pěti let od účinnosti zákona povinnost poskytovat jej jako digitální službu nebo umožnit, aby byl prováděn jako digitální úkon, ledaže by to zvláštní zákon vylučoval. Tím by tedy měly být na základě obecné úpravy poskytovány digitální služby i tam, kde to v současnosti zvláštní zákon výslovně nestanoví.

Zásadní důležitost pro realizaci zákona bude mít naplnění katalogu služeb, což budou mít prakticky v rukách samy orgány veřejné moci a lze jen odhadovat, nakolik budou vstřícné tomu, aby si rozšiřovaly svoje úkoly.²⁶

5. NĚKOLIK DALŠÍCH OTAZNÍKŮ NA ZÁVĚR

Je jistě chvályhodné, že jak se praví hned v úvodu důvodové zprávy a je opakováno na řadě jejich dalších míst, že cílem zákona je posílit práva fyzických a právnických osob, jakožto klientů veřejné moci a zjednodušit tak jejich postavení. Důležitým předpokladem k tomu je, zda budou ochotni aktivovat si příslušné elektronické prostředky, bez nichž nemohou práva na

²⁵ Poněkud nadbytečné se jeví dovětek, že digitalizovat nelze služby, u nichž to jejich povaha vylučuje, což jsou *per se* ty, které musí být provedeny výhradně fyzickým předáním dokumentu (např. identifikačních dokladů nebo státní poznávací značky motorového vozidla).

²⁶ S ohledem na technologickou náročnost realizace některých práv, nabývají ustanovení o právu na digitální úkon, ověření elektronického podpisu, využívání údajů, zápis práva, povinnosti a právní skutečnosti a na zápis kontaktního údaje účinnosti až prvním dnem 25 měsíce po vyhlášení zákona, k čemuž došlo 17. ledna 2020.

digitální služby realizovat, zejména uznávaný elektronický podpis a datovou schránku. Podle nejčerstvějších údajů si k 1. 11. 2019 zřídilo dobrovolně datovou schránku 176 750 fyzických osob a 182 691 podnikajících fyzických osob, což představuje zhruba třetinu z celkového počtu datových schránek, k čemu významně napomohla to, že se do datových schránek lze přihlašovat přes mobilní aplikaci Mobilní klíč a dále došlo k napojení informačního systému datových schránek na národní identitní autoritu, čímž se umožnilo přihlašování eObčankou.²⁷

V tomto směru jsou tedy spíše důvody k optimismu, méně však již v tom, zda se budou běžní zájemci o digitální služby schopni v zákoně orientovat a využívat tak svá práva. Zákon je "uživatelsky nevlídný", protože nutně vychází z terminologie regulace IT technologií, takže zde bude velmi záležet, slovy V. Knappa, na jeho účinnosti sociální, která může být dosti vzdálená účinnosti formální.²⁸

Lze přitom očekávat, že aplikační praxe odhalí nejrůznější problémová místa zákona, např. za jakých podmínek bude záviset uplatnění jednotlivých práv na aktivitě uživatelů služeb a kdy mají být realizována orgány veřejné moci ex lege.

Třebaže ustanovení zákona jsou mnohdy formulována při vymezení povinností jejich poskytovatelů, kogentně, vyznívá zákon jako celek spíše vágně, mnohdy jako deklarace. Pro jeho realizaci se může stát "Achillovou patou" především to, že nestanoví prostředky, jimiž by bylo možno stanovená práva a jím odpovídající povinnosti vymáhat. Jistě si lze představit situaci, kdy se uživatel bude takové služby domáhat a nepochybně na ní má subjektivní veřejné právo a orgán veřejné moci mu její poskytnutí odepře. Takový otazník přitom může být v podstatě vystaven u každého z práv zakotvených tímto zákonem. Konkrétně např. orgán veřejné moci bude na účastníkovi řízení požadovat, aby předložil k žádosti některý z podkladů, ačkoli jde o údaj, k němuž má přístup, odmítne akceptovat výpis z informačního systému prokazující právní

²⁷ Viz <https://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky-po-10-letech-usetrene-miliardy-i-zasadni-narust-uzivatelu.aspx>, konkrétní čísla jsou pak obsažena v odkazu na této adrese na článek Datové schránky v číslech.

²⁸ KNAPP, V. Teorie práva, Praha: C. H. Beck, 1995, s. 165.

skutečnost, neprovede zápis právní skutečnosti, nezašle mu informace na zapsaný kontaktní údaj, nesplní notifikační povinnost vůbec nebo opožděně a zvláštní komplikace lze očekávat v případě, že použije při zpřístupnění digitální služby technologii, která podle uživatele není neutrální a přístup k digitální službě bude podle něj znemožněn nebo jen ztížen, což se nutně stane otázkou složitého znaleckého posuzování. Podle stávající úpravy bude zřejmě jedinou možností obrátit se v takovém případě na správní soud, tzv. zásahovou žalobou podle § 82 a následujících soudního řádu správního, vzhledem k tomu, že zákon nepředpokládá, že o odepření služby bude vydáváno rozhodnutí.²⁹ S ohledem na délku jednání soudů to bude, ovšem znamenat, že se zamýšlený efekt zákona může přinejmenším nemálo utupit, budou-li tyto spory opravdu vedeny za účelem jeho naplnění.

6. SEZNAM ZDROJŮ

6.1 MONOGRAFIE

- [1] KNAPP, V. Teorie práva, Praha: C. H. Beck, 1995.
- [2] KOPECKÝ, M., Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2019.
- [3] LECHNER, T., Elektronické dokumenty v právní praxi, Praha: Leges, 2013.

6.2 ELEKTRONICKÉ ZDROJE

- [4] <https://www.lupa.cz/clanky/zakon-o-pravu-na-digitalni-sluzby-prosel-snemovnou-co-pri-tom-spadlo-pod-stul/>.
- [5] <https://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky-po-10-letech-usetrene-miliardy-i-zasadni-narust-uzivatelu.aspx>.

6.3 JUDIKATURA

- [6] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2783/08.
- [7] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1790/07.
- [8] Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93.
- [9] Usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 82/2006-68.

²⁹ Podle stanoviska Nejvyššího správního soudu představuje nezákonný zásah také nezákonná nečinnost v případě, kdy správní orgán neučiní nějaký úkon, jiný než rozhodnutí (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aps 3/2008-98 a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ans 1/2013-66).

- [10] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 113/2015-32.
- [11] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové-pobočka v Pardubicích čj. 52/2015-42.
- [12] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aps 3/2008-98.
- [13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ans 1/2013-66.

*Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).*
