

## E-SBÍRKA A E-LEGISLATIVA

VÁCLAV STUPKA\*

### ABSTRAKT

*Jako součást systému eGovernmentu vznikla v České republice po vzoru mnoha moderních států myšlenka elektronizace tvorby práva a přístupu k právu. Projekty e-Sbírka a e-Legislativa mají za cíl dosáhnout vyšší dostupnosti, přehlednosti a srozumitelnosti platného práva, zkvalitnění a zefektivnění tvorby práva ve všech stádiích legislativního procesu a zajištění transparentnosti legislativního procesu. Jejich hlavním obsahem pak je vytvoření právních a praktických podmínek pro zavedení elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) a elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka). Tento článek si klade za cíl kritickým pohledem posoudit hlavní principy navrhovaného systému a zhodnotit jeho přínosy a nedostatky.*

### KLÍČOVÁ SLOVA

*eGovernment, legislativní proces, informační a komunikačních technologie, elektronizace*

### ABSTRACT

*Czech republic, following the trend in other modern countries, also wants to use information and communication technologies to achieve higher quality, efficiency and transparency of law-making at all stages of the legislative procedure, and higher availability, comprehensibility and clarity of applicable law. New projects eLegislation and eCollection aim to achieve this by introducing new sys-*

---

\* Mgr. Václav Stupka se dlouhodobě orientuje na právo a informační a komunikační technologie. Dříve působil v oboru IT jako programátor a správce metropolitní sítě, studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity dokončil v roce 2010 a nyní pracuje jako právník Centra pro transfer technologií MU, jako asistent na Ústavu práva a technologií MU a jako výzkumný a vývojový pracovník na Ústavu výpočetní techniky. Hlavní oblastí jeho zájmu je právo duševního vlastnictví, veřejnoprávní otázky práva technologií a právní otázky související s kybernetickou bezpečností a kybernetickou kriminalitou. Kontaktní e-mail: [stupka@ctt.muni.cz](mailto:stupka@ctt.muni.cz)

*tems for electronic legislative procedure and official electronic publication of applicable law. This paper aims to critically examine main attributes of the proposed system and to evaluate its benefits and drawbacks.*

## KEY WORDS

*eGovernment, legislative process, information and communication technologies, computerization*

## 1. ÚVOD

Informační a komunikační technologie (ICT<sup>1</sup>) se staly zdrojem nejvýznamnějších společenských změn. Technologie procházejí neskutečně překotným vývojem, kdy jsou inovace téměř na denním pořádku. Vývoj má za následek neustálý pokles ceny, růst výkonu a kapacity informačních a komunikačních technologií. Stále platí i takzvaný Mooreův zákon, který stanoví, že se každých 18 měsíců zdvojnásobí výkon za stejnou cenu, nebo ekvivalentně klesne cena na polovinu při nezměněném výkonu<sup>2</sup>.

Díky tomuto růstu exponenciálně roste i množství informací získávaných, poskytovaných a zpracovávaných prostřednictvím ICT. Národní, mezinárodní a globální výměna informací uvnitř a mezi korporacemi, vládami, organizacemi a jednotlivci ukazuje na trend, směřující k vytvoření technologických infrastruktur, které kdykoliv umožní okamžitou komunikaci a přístup k informacím.

Tato fakta lze v nejobecnějším smyslu považovat za charakteristiku informační společnosti. To, co způsobily ICT ve společnosti, je často popisováno jako nová průmyslová revoluce<sup>3</sup>, která mění nejen životy jednotlivců, ale i fungování společnosti jako celku. Není proto překvapující, že se budování informační společnosti objevuje již od 90. let minulého století

---

<sup>1</sup> ICT je obecně užívaná zkratka pro informační a komunikační technologie. Pochází z anglického výrazu infomation and communication technologies.

<sup>2</sup> Toto pravidlo je pojmenováno podle spoluzakladatele společnosti Intel Gordona E. Moore, který popsal tento trend vývoje již v roce 1965, a dobu jeho platnosti stanovil na minimálně 10 let. Viz. MOORE, Gordon E. Cramming more components onto integrated circuits. *Electronics Magazine* [online]. 1965, 4, [cit. 2010-01-10]. Dostupný z WWW: [ftp://download.intel.com/museum/Moores\\_Law/Articles-Press\\_Releases/Gordon\\_Moore\\_1965\\_Article.pdf](ftp://download.intel.com/museum/Moores_Law/Articles-Press_Releases/Gordon_Moore_1965_Article.pdf).

<sup>3</sup> V literatuře se tato revoluce označuje zpravidla jako informační průmyslová revoluce, která je třetí průmyslovou revolucí po zemědělské revoluci a industriální revoluci. Srov. WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*. 2nd ed. Routledge, 2002. 312 s.

v různých podobách jako součást vládních programů rozvinutých zemí po celém světě. Jejich cílem je zejména rovnoprávnější a vyváženější vnitřní uzpůsobení společnosti, stejně jako vytváření lepších podmínek pro rozvíjení a posilování individuálních schopností jejích členů<sup>4</sup>.

Veřejný sektor reaguje na tento vývoj s určitým zpožděním. Snahou v podstatě všech moderních států je nasazování takzvaného eGovernmentu. eGovernment je v zásadě série procesů, umožňující výkon veřejné správy a uplatňování občanských práv a povinností fyzických a právnických osob, realizovaných elektronickými prostředky. Cílem je rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým uživatelům, tedy občanům<sup>5</sup>.

Ve světě se využívání eGovernmentu rapidně rozvíjí. Mnoho zemí využívá eGovernment jako nástroj ke zvýšení výkonnosti, prohloubení transparentnosti, zajištění vyšších příjmů a k usnadnění fungování veřejného sektoru. I když eGovernment nelze považovat za všelék, který bez dalšího zvýší výkonnost veřejného sektoru, jde o silný nástroj usnadňující vládám dosažení cílů směřujících k rozvoji a reformám administrativy. Přestože eGovernment může působit jako katalyzátor změn, není komplexním řešením a musí být součástí širšího pojetí reformy veřejného sektoru<sup>6</sup>.

Jako součást systému eGovernmentu vznikla v České republice po vzoru mnoha moderních států myšlenka elektronizace tvorby práva a přístupu k právu. Projekty e-Sbírka a e-Legislativa mají za cíl dosáhnout vyšší dostupnosti, přehlednosti a srozumitelnosti platného práva, zkvalitnění a zefektivnění tvorby práva ve všech stádiích legislativního procesu a zajištění transparentnosti legislativního procesu<sup>7</sup>. Jejich hlavním obsahem pak je vytvoření právních a praktických podmínek pro zavedení elektronického

<sup>4</sup> Viz např. ŠTIKOVÁ, Michaela. *EJustice v ČR*. Brno, 2009. 58 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity.

<sup>5</sup> Viz ŠTĚDRŇ, Bohumír. *E-Justice : Občanské soudní řízení sporné a využití informačních a komunikačních technologií a právních informačních systémů*. Praha : Linde, 2008. 272 s. ISBN 9788072017140.

<sup>6</sup> Viz BHATNAGAR, Subhash C. *E-government: from vision to implementation*. SAGE, 2004. 202 s. ISBN 0761932593.

<sup>7</sup> Viz GOLA, Aleš. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Projekty e-Sbírka a e-Legislativa: Elektronizace tvorby práva a přístupu k právu*. 2012. vyd. 2012. Dostupné z: [http://www.issz.cz/archiv/2012/download/prezentace/gola\\_mvcr.pdf](http://www.issz.cz/archiv/2012/download/prezentace/gola_mvcr.pdf).

systemu tvorby právních předpisů (e-Legislativa) a elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka).

Tento článek si klade za cíl kritickým pohledem posoudit hlavní principy navrhovaného systému a zhodnotit jeho přínosy a nedostatky.

## 2. PROMULGACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V ČR

Aby mohlo být právo efektivně interpretováno a aplikováno, je třeba zajistit jeho objektivní vnímatelnost, a to nejen tak, že vznikne samotný právní text, ale i tak, že je tento text náležitě komunikován svým adresátům. K tomuto účelu slouží takzvaná promulgace právních předpisů<sup>8</sup>. Promulgace byla v minulosti realizována různými způsoby<sup>9</sup>, zpravidla však byla silně formální. Cílem je informování adresáta o obsahu právního pravidla, prakticky ale obvykle nevede k tomu, že se adresát s pravidlem skutečně seznámí, ale spíše, že je mu seznámení s pravidlem umožněno. Pro fungování práva je tedy nezbytná také aktivita samotného adresáta, který se má s právními pravidly seznámit a prakticky je aplikovat. Se stoupající složitostí a množstvím právních pravidel je však tato aktivita náročnější a adresát tak obsah platného práva zná jen částečně anebo vůbec.

Vydávání a vyhlásování právních předpisů a mezinárodních smluv v České republice je realizováno prostřednictvím tradičního nástroje v podobě úřední sbírky právních předpisů, která je na našem území pro tento účel využívána již od 18. století<sup>10</sup>. Hlavními rysy konceptu úřední sbírky právních předpisů je právní závaznost vyhlášených textů právních předpisů a její listinná podoba. Tradičně je prostřednictvím Sbírky<sup>11</sup> směrem k adresátům komunikován obsah platného práva publikací právních předpisů v plném znění, ve formě základních předpisů a jejich novel. Adresát má možnost seznámit se se závazným zněním textů právních předpisů

<sup>8</sup> Promulgaci lze chápat jako synonymum pro publikaci normativních právních aktů právotvornou autoritou. Více viz POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012, 388 s. ISBN 978-80-87284-22-3.

<sup>9</sup> Například ústně veřejným vyhlášením, publikací v právních knihách a podobně.

<sup>10</sup> Viz RHEE, C. *European traditions in civil procedure*. Antwerpen: Intersentia, c2005, xvi, 344 p. ISBN 9789050954914.

<sup>11</sup> Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv dle Zákona č. 309/1999 Sb. O Sběrce zákonů a o Sběrce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

ve Sbírce buď tak, že si ji předplatí nebo zprostředkovaně ve veřejných institucích<sup>12</sup>.

Sbírka bohužel jako hlavní komunikační kanál pro předávání informací o platném právu adresátům již dávno neslouží. Je to dáno zejména tím, že formát Sbírky je díky mimořádnému rozsahu a složité konstrukci platného práva pro poznání práva nevhodný. Zjištění pravidla chování by při výhradním využití Sbírky znamenalo dohledání příslušného základního předpisu a všech jeho modifikací v podobě novel a následné sestavení konsolidovaného znění. Takový postup je extrémně neefektivní nejen z důvodu značné časové náročnosti, ale také proto, že je často nesnadné dohledat všechny relevantní novely mnohdy skryté v textech tzv. změnových zákonů. Podaří-li se pak adresátovi sestavit aktuální znění právního předpisu, naráží na další problém – právní normu je třeba chápat v souvislostech vytvářených právním řádem, tyto souvislosti však pomocí dnešní podoby Sbírky zachytit nelze. Praktický dopad promulgace se proto prakticky zredukoval toliko na legitimaci platnosti příslušného normativního obsahu<sup>13</sup>.

Je proto pochopitelné, že se adresát v procesu poznávání práva obrací na jiné, neoficiální a daleko srozumitelnější zdroje informací o platném právu<sup>14</sup>. Nejen široká veřejnost, ale i sami právníci k tomuto účelu využívají různé komerční produkty – od nekomentovaných listinných vydání úplných znění zákonů, přes komentované právní předpisy, až po moderní komerční právní informační systémy. Obsah informací z těchto zdrojů však není státem garantován.

### 3. E-LEGISLATIVA A E-SBÍRKA

Situace nastíněná výše je předmětem časté kritiky ze strany odborné i laické veřejnosti. Její neudržitelnost konstatoval mimo jiné i Ústavní soud, který ve svém nálezu č. Pl. ÚS 77/06 uvádí, že:

*„orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. (...) O povinnosti poskytnout*

<sup>12</sup> Viz § 13 zákona č. 309/1999 Sb. o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s § 12 cit. zákona je také na internetu zveřejňováno neoficiální znění Sbírky v elektronické podobě.

<sup>13</sup> Více viz POLČÁK, Radim. Internet a proměny práva. Praha: Auditorium, 2012, 388 s. ISBN 978-80-87284-22-3.

<sup>14</sup> Tento fakt se projevuje například také tím, že se za posledních 10 let snížil náklad publikace Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv o celých 76%.

*každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec činit právo poznatelným, protože jen takový právem se lze řídit.“*

V rozvinutých státech se začínají projevovat tendence vedoucí k vytvoření moderních nástrojů k promulgaci práva. 17 států Evropské unie již zavedlo závazné elektronické vyhlásování práva, standardem jsou bezplatné dostupné databáze úplných znění právních předpisů a k tvorbě práva jsou široce využívány specializované nástroje ICT<sup>15</sup>.

Česká republika na tyto tendence reagovala představením projektů e-Sbírka a e-Legislativa, které jsou v současné době v procesu přípravy a implementace. Bylo také již ukončeno připomínkové řízení k Ministerstvem vnitra navrhovanému zákonu o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, dále jen ZoSb)<sup>16</sup>.

Systém e-Sbírka by se měl stát místem pro závazné elektronické vyhlásování Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a současně by měl sloužit jako oficiální ověřený zdroj právních informací. e-Sbírka by měla pracovat s úplným zněním právních předpisů, přičemž by měl uživatel mít možnost zobrazovat právní předpis jak v úplném aktuálním znění, tak ve znění jednotlivých novelizačních bodů a měla by existovat i možnost zobrazit úplné znění předpisu ke zvolenému časovému okamžiku, či ve znění libovolné změny<sup>17</sup>. Do systému e-Sbírkby by měly být zavedeny všechny časové podoby platných právních předpisů a mezinárodních smluv vyhlá-

<sup>15</sup> Bližší informace o nástrojích k promulgaci a přístupu k právu jsou dostupné na N-Lex. EUR-Lex: Access to European Union Law [online]. [cit. 2014-01-23]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/n-lex>.

<sup>16</sup> Viz Návrh zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). MINISTERSTVO VNITRA. Portál aplikace ODok [online]. [cit. 2014-06-16]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN999FKLW5>

šených ve Sbírce zákonů od 4. 5. 1945. Tyto texty však mají mít pouze informativní charakter – dále tedy bude závazné jejich znění promulgované v listinné Sbírce<sup>18</sup>. Systém by měl také obsahovat pokročilé nástroje pro vyhledávání a práci s právním textem. Obsah databáze bude také bezplatně poskytován k dalšímu zpracování komerčním subjektům.

Systém e-Legislativa by měl být koncipován jako komplexní nástroj pokrývající celý legislativní proces od počátku tvorby předpisu až po podání žádosti o jeho vyhlášení. Legislativci bude poskytovat podpůrné nástroje pro vytváření návrhů právních předpisů<sup>19</sup>. Prostřednictvím systému se také bude realizovat celý legislativní proces, v každé jeho fázi<sup>20</sup> dojde k zafixování aktuálního textu návrhu a po konečném schválení bude text předán do systému e-Sbírka k publikaci.<sup>21</sup>

#### 4. PROBLEMATICKÉ OTÁZKY PROJEKTŮ

Projekty e-Legislativa a e-Sbírka jsou podle názoru autora jednoznačně krokem vpřed a správným směrem. Jelikož ale jejich realizace představuje poměrně zásadní zásah do legislativního procesu, je třeba se jimi zabývat kriticky a identifikovat problematické otázky, které je třeba si před zavedením systémů položit. Tato kapitola se věnuje jednotlivým teoretickoprávním, ústavním a technickým problémům, které mohou projekty provázet.

##### 4.1 TEORETICKOPRÁVNÍ ASPEKTY

Zavedení elektronických prostředků do legislativního procesu povede k jeho větší či menší modifikaci. Jak vyplývá z popisu navrhovaného systé-

<sup>17</sup> Viz Důvodová zpráva k Návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Dostupné z: [https://apps.odok.cz/kpl-detail?p\\_p\\_id=material\\_WAR\\_odokkpl&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_resource\\_id=downloadAttachment&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=3&material\\_WAR\\_odokkpl\\_attachmentPid=RACK999FPCZ7](https://apps.odok.cz/kpl-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&material_WAR_odokkpl_attachmentPid=RACK999FPCZ7)

<sup>18</sup> Toto vyplývá z § 6 odst. 2 písm. b) návrhu ZoSb.

<sup>19</sup> Elektronický editor s možností využití šablon, slovníku CzechVoc, nástrojů pro komparativní analýzu prostřednictvím N-Lex a podobně.

<sup>20</sup> Například ve fázích předložení do meziresortního připomínkového řízení, předložení na jednání vlády, po schválení vládou, či po schválení komorami Parlamentu.

<sup>21</sup> Tyto informace vyplývají z: MINISTERSTVO VNITRA ČR. Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů. 2010. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/verejne-zakazky-doc-priloha-c-1-vecny-zamer-pdf.aspx>.

mu e-Legislativa, bude do určité míry přebírat formální stránku tvorby předpisů, aby se tvůrce mohl efektivněji zaměřit na tu obsahovou. K tomu bude sloužit využívání šablon a různých dalších nástrojů automatizace, tedy takzvaný systém e-Šablona<sup>22</sup>. Je třeba ale tyto nástroje implementovat tak, aby v konečném důsledku legislativci nescházely ruce. Systém by měl také poskytovat dostatečnou míru volnosti při tvorbě právního textu a současně by měl zajistit jeho určitou normovanost pro případné další zpracování. Doporučení proto jednoznačně směřuje k tomu, aby systém využíval poznatků moderní právní informatiky.

Právní předpisy mají být nově promulgovány v podobě úplných textů. Ač je takový způsob publikace jednoznačně vhodnější pro práci s právními texty a také lépe reflektuje zavedenou praxi využívání právních textů, není podle názoru autora vhodné se publikace rozdílových textů nadobro vzdát. Pomocí sledování rozdílových textů lze totiž neefektivněji sledovat, co se novelizací změnilo. Například obsah drobné novelizace textu nového Občanského zákoníku<sup>23</sup> bude patrně snadněji poznatelný z rozdílového textu, než vyhledáváním rozdílu v úplném znění předpisu. Zajímavou variantu nabízí řešení v Estonsku. V jejich Riigi Teataja<sup>24</sup> jsou publikovány originální texty přijatých právních úprav a tyto jsou před publikací zapracovány do publikovaných úplných znění předpisů<sup>25</sup>. Sbírnice pak slouží jako žurnál novin a současně poskytuje aktuální úplné znění jednotlivých předpisů.

Za nevyužití příležitosti považuje autor fakt, že jako součást realizace projektu neproběhne sebrání aktuálně platného práva. Věcný záměr, důvodová zpráva i samotný návrh ZoSb předpokládá vytvoření pouhé informativní báze dat z předpisů vyhlášených po roce 1945. Aktuální platné právo je do určité míry nepoznatelné – nikdo vlastně neví, co je jeho součástí. Kdyby došlo k sebrání aktuálně platného práva, došlo by ke vzniku jednoznačné ucelené databáze platného práva a v konečném důsledku i ke zvýšení právní jistoty. A to přesto, že by mohlo dojít k opomenutí zahrnutí

<sup>22</sup> Důvodová zpráva k návrhu ZoSb. hovoří o tzv. systému e-Šablona ve kterém by měly být právní předpisy vytvářeny na základě XML šablon, které umožní systematizování právního textu a zachycení legislativních vazeb na další relevantní zákonné předpisy.

<sup>23</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník obsahuje v současném znění 3081 paragrafů, v nichž by mohlo být hledání změn poněkud problematické.

<sup>24</sup> Jedná se v podstatě o estonskou Sbírnici zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>25</sup> § 3 odst. 1 Riigi Teataja Act č. RT | 2010, 19, 101. Dostupný z: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXXX45&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=Riigi+Teataja+seadus>.



některých platných předpisů – takový nedostatek by se ostatně dal případnou nastavenou procedurou zhojit.<sup>26</sup>

Přínos bude mít realizace projektů jednoznačně v oblasti transparentnosti legislativního procesu. Věcný záměr hovoří o zveřejňování ucelených textů navrhovaných předpisů ve všech fázích legislativního procesu. Lze však jít i mnohem dál; díky systému e-Legislativa může být mnohem efektivněji realizována kontrola ze strany veřejnosti. Systém může například zpřístupňovat i informace o původcích jednotlivých změn v textu navrhovaného předpisu, konkrétní informace o hlasování, nebo další funkcionality podporující transparentnost legislativního procesu. Důvodová zpráva k návrhu ZoSb hovoří o tom, že systémy e-Sbírka a e-Legislativa budou maximálně otevřeny následnému řešení dalších otázek souvisejících s modernizací tvorby práva a přístupu k němu, lze tedy doufat, že budou další funkcionality přidávány postupně za provozu obou systémů.

#### 4.2 ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ROZMĚR

Důležitou ústavněprávní otázkou je problém proporcionality mezi efektivitou zaváděných prostředků do legislativního procesu a ostatními právními principy. Využití prostředků ICT totiž může výrazně zasahovat například do principů nezávislosti mandátu člena zákonodárského sboru, nezávislosti zákonodárské moci a podobně<sup>27</sup>. Z toho důvodu je třeba při rozhodování o realizaci nějaké části projektů v zájmu efektivitě provést a následně ověřovat standardní test proporcionality v souladu s judikaturou Ústavního soudu<sup>28</sup>. Tento test odhaluje, zda je příslušné opatření vhodné, potřebné, poměrné a minimálně škodlivé<sup>29</sup>. Aby bylo možné tento test provést, je

<sup>26</sup> I zde lze hledat paralely v právní úpravě Estonska.

<sup>27</sup> Například za zásah do nezávislosti mandátu by mohla být považována přílišná omezenost nástrojů pro tvorbu právních předpisů z hlediska možnosti modifikace struktury. Zásahem do nezávislosti moci zákonodárské na moci výkonné by mohl být fakt, že správu nástroje využívaného zákonodárnou mocí bude realizovat ministerstvo, tedy moc výkonná.

<sup>28</sup> Viz. např. rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 nebo III. ÚS 256/01 ze dne 21. 3. 2002.

<sup>29</sup> Vhodné z hlediska toho, zda skutečně přispěje k efektivitě, potřebné z hlediska toho, zda nelze stejného výsledku dosáhnout bez zásahu do jiného právního principu, poměrné z hlediska toho, zda je důvod upřednostnit efektivitu před jiným principem a minimálně škodlivé z pohledu toho, zda je minimalizován zásah do jiných principů. Test proporcionality vychází z kontinuílní judikatury ústavního soudu. Srov. POLČÁK, Radim. *Právo a evropská informační společnost* [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2010-01-10]. Pojem a právní aspekty informační společnosti, s. 89. Dostupné z WWW: <[http://www.polcak-com/polcak-pravo\\_a\\_evropska\\_informacni\\_spolecnost.pdf](http://www.polcak-com/polcak-pravo_a_evropska_informacni_spolecnost.pdf)>

nutné specifikovat, co v tomto ohledu považujeme za efektivní. V oblasti normotvorby budeme efektivitu patrně posuzovat z hledisek tří hlavních subjektů, tedy zákonodárského orgánu, dále adresátů norem, tzn. občanů a z hlediska státu. Stát bude patrně považovat za efektivní takový zákonodárský proces, který vede k vytváření kvalitních právních norem. Občan pak takový, který bude produkovat srozumitelné a dostupné informace o obsahu jeho práv a povinností. Z pohledu zákonodárce bude efektivní takový zákonodárský proces, který mu umožní se přehledně seznamovat s navrhovanými normami, zasahovat do jejich vzniku a podílet se na jejich přijímání. Autor se domnívá, že dobře implementované systémy e-Sbírky a e-Legislativy mohou ve všech třech oblastech přispět ke zlepšení aktuální situace, přičemž zásahy do práv popsané shora budou minimální.

Důležitou ústavněprávní otázkou související s projekty e-Legislativa a e-Sbírka je otázka přístupu adresátů k právním normám. Návrh ZoSb hovoří o tom, že se budou akty Sbírky vyhledávat v elektronické i listinné podobě. Listinná se bude vyhotovovat pouze pro nejvyšší orgány státu nebo na objednávku úplatně<sup>30</sup>. Předpokládá se, že se adresát bude s normou seznamovat pouze prostřednictvím prostředků ICT. Proto je třeba se i v souvislosti s těmito projekty zabývat otázkou práva na informační sebeurčení a možnostmi přístupu veřejnosti k informační síti. V této souvislosti je třeba zmínit rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 22/10, ve kterém ÚS považuje přístup k internetu do určité míry za součást minimálního životního standardu.

#### 4.3 TECHNICKÉ ASPEKTY

Při tvorbě jakéhokoliv systému pro práci s informacemi v elektronické podobě je třeba zabývat se otázkou formátu. V souvislosti s projekty e-Justice a e-Sbírky je tato otázka ještě důležitější, neboť zvolený formát musí plnit mnoho funkcí. Informace publikované v dokumentech předmětných systémů musí být nejen dobře zabezpečené, obecně dostupné a čitelné, ale musí být navíc dostatečně strukturované, aby mohly výsledné systémy plnit pokročilé funkce, které se od nich očekávají. Důvodová zpráva k návrhu ZoSb hovoří o tom, že dokumenty v legislativním procesu by měly v zásadě formát souboru XML, které budou dále vizuálně interpretovány formátem

<sup>30</sup> Viz §7 odst. 5 návrhu ZoSb.

XSL a publikované pro veřejnost po převodu do formátu PDF/A. Tyto formáty jsou otevřené, obecně uznávané a software pro jejich zobrazování je dostupný. Otázkou je, v jakém formátu budou informace z databází systémů předávány případným zájemcům o hromadné zpracovávání. Další otázkou je i to, jaký formát XML zvolí tvůrci systému pro strukturování obsahu předpisů. Oba faktory mohou mít zásadní vliv na případnou využitelnost pokročilých funkcí systémů. I zde se nabízí doporučení, aby bylo další směřování ovlivněno poznatky moderní právní informatiky.

Důležitým technickým aspektem je bezpečnost. Dostupnost systémů e-Sbírka a e-Legislativa bude jednoznačně kriticky důležitá pro fungování státu. Proto je třeba si položit otázku, jak zajistit jejich bezpečnost na co nejvyšší úrovni. Současný vývoj realizace projektů naznačuje, že praktický návrh a provoz systémů bude realizován dodavatelsky, což lze považovat za určité bezpečnostní riziko, které je třeba zohledňovat při posuzování přínosů navrhovaných projektů. Správce systémů e-Sbírka a e-Legislativa, kterým bude Ministerstvo vnitra<sup>31</sup>, by měl mít k systémům a jejich databázím dostatečný přístup, tak aby mohl zajistit případnou kontinuitu při výpadku na straně jejich faktického provozovatele. Musí být zajištěna především dostupnost a integrita systému a dat. Podle názoru autora se důvodová zpráva vyrovnává s otázkou bezpečnosti systémů a souvisejícími riziky nedostatečně.

## 5. ZÁVĚR

Navrhované projekty e-Sbírka a e-Legislativa považuje autor za skvělou příležitost pro rozvoj informační společnosti v České republice, pro ztransparenění zákonodárského procesu, i pro zajištění lepší dostupnosti práva a zvýšení právní jistoty. Je si však vědom problematických otázek, které s jejich realizací vznikají. Tyto otázky je třeba před zavedením předmětných systémů na odborné úrovni diskutovat a řešit.

Jako hlavní nedostatek navrhovaného řešení autor jednoznačně považuje to, že v rámci jeho zavedení nedojde k sebrání aktuálně platného práva. E-Sbírka bude obsahovat pouze informativní obsah současných Sbírek, který je již v současné době mimořádně nepřehledný, a z tohoto obsahu bude pak generovat úplná znění přijatých předpisů. Paradoxním důsledkem pak

<sup>31</sup> Viz § 6 odst. 1 návrhu ZoSb.

pravděpodobně bude, že místo aby došlo ke zvýšení právní jistoty adresátů práva, bude tato naopak snížena díky multiplikaci zdrojů závazných právních předpisů. Z tohoto pohledu se zdá jako mnohem přínosnější řešení, které by platné právní předpisy shrnulo do jednoho zdroje a vytvořilo by časově ukotvený, jednoznačný a kompletní obsah platného práva.

V prostoru jednoho článku jednoznačně nelze celou problematiku detailně shrnout ani diskutovat, proto lze tento text považovat spíše za příspěvek do diskuse, který se snaží vzbudit zájem odborné veřejnosti.

## 6. LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- [1] BHATNAGAR, Subhash C. *E-government: from vision to implementation*. SAGE, 2004. 202 s. ISBN 0761932593.
- [2] GOLA, Aleš. MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Projekty e-Sbírka a e-Legislativa: Elektronizace tvorby práva a přístupu k právu*. 2012. vyd. 2012. Dostupné z: [http://www.issc.cz/archiv/2012/download/prezentace/gola\\_mvcr.pdf](http://www.issc.cz/archiv/2012/download/prezentace/gola_mvcr.pdf).
- [3] MINISTERSTVO VNITRA ČR. Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů. 2010. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/verejne-zakazky-doc-priloha-c-1-vecny-zamer-pdf.aspx>.
- [4] MOORE, Gordon E. Cramming more components onto integrated circuits. *Electronics Magazine* [online]. 1965, 4, [cit. 2010-01-10]. Dostupný z WWW: [ftp://download.intel.com/museum/Moores\\_Law/Articles-Press\\_Releases/Gordon\\_Moore\\_1965\\_Article.pdf](ftp://download.intel.com/museum/Moores_Law/Articles-Press_Releases/Gordon_Moore_1965_Article.pdf).
- [5] N-Lex. EUR-Lex: Access to European Union Law [online]. [cit. 2014-01-23]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/n-lex>.
- [6] POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012, 388 s. ISBN 978-80-87284-22-3.
- [7] POLČÁK, Radim. *Právo a evropská informační společnost* [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2009 [cit. 2010-01-10]. Pojem a právní aspekty informační společnosti, s. 89. Dostupné z WWW: [http://www.polcak.com/polcak-pravo\\_a\\_evropska\\_informacni\\_spolecnost.pdf](http://www.polcak.com/polcak-pravo_a_evropska_informacni_spolecnost.pdf).
- [8] RHEE, C. *European traditions in civil procedure*. Antwerpen: Intersentia, c2005, xvi, 344 p. ISBN 9789050954914.
- [9] STUPKA, Václav. *eJustice*. Brno, 2010. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity.
- [10] ŠTĚDRŮŇ, Bohumír. *E-Justice : Občanské soudní řízení sporné a využití informačních a komunikačních technologií a právních informačních systémů*. Praha : Linde, 2008. 272 s. ISBN 9788072017140.
- [11] ŠTIKOVÁ, Michaela. *EJustice v ČR*. Brno, 2009. 58 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity.
- [12] WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*. 2nd ed. Routledge, 2002. 312 s.