

RECENZE

Matejka Ján – Mates Pavel. Zákon o právu na digitální služby. Komentář. Praha: Leges, 2022, 214 s.

Česká republika digitalizuje. Alespoň na papíře. V roce 2018 schválila vláda program Digitální Česko, který si nedal za cíl nic menšího než prosperitu České republiky za probíhající digitální revoluce.¹ Jedním z tří pilířů programu je tzv. *Informační koncepce České republiky 2020*. Cíli informační koncepce jsou mimo jiné přívětivé a efektivní služby pro občany a firmy, rozvoj digitální technologie v eGovernmentu, efektivní a pružný digitální úřad nebo digitálně přívětivá legislativa. Digitálně přívětivá legislativa by měla „zajistit v legislativě dodržování všech základních zásad (architektonických principů eGovernmentu), zejména principů ‚data only once‘ a ‚digital by default‘ pro všechny nově zaváděné i existující veřejné služby, zajišťované v podobě digitální služby“.²

K elektronizaci veřejné zprávy by měl pomoci zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“). Jeho komentáře se zhostili autoři *dr. Ján Matejka* z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, odborník na právo informačních technologií, a *doc. Pavel Mates*, znalec správního práva. Komentář vydalo v roce 2022 nakladatelství Leges.

Úkol připravit komentář k tomuto zákonu byl nelehký, protože zákon sám, jakkoliv přehledný, je spíše souborem vágních ustanovení v podobě deklarace nebo plánu než právní normou obsahující povinnosti adresátů a důsledky nedodržení těchto povinností. To ostatně zmiňují i autoři v úvodu svého komentáře a nezbyvá podle nich než čekat, jak se ustálí praxe a judikatura ve věcech správního soudnictví.

Autoři neopomněli ani předpisy, které zákon mění, např. správní řád, zákon o kyberbezpečnosti nebo zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Autoři uvádějí i odkazy na literaturu a soudní rozhodnutí, které se ke konkrétnímu ustanovení zákona vztahují.

Autoři se obsáhle věnují úvodním paragrafům obsahujícím základní pojmy a myšlenky zákona. Ustanovení § 1 zakotvuje právo fyzických a právnických osob na poskytnutí digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti a povinnost orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony. Autoři v komentáři uvádí, že se u práva na poskytnutí digitálních služeb jedná o možnost, a nikoliv povinnost. Fyzické a právnické osoby nesmí být k využití digitální služby nuceny. Povinnost využívat digitální služby by byla v rozporu s jinými ustanoveními zákona, nicméně zvláštní zákon může povinnost využívat digitální služby stanovit. Formulaci o poskytování digitálních služeb orgány veřejné moci v rámci své působnosti považují autoři za nadbytečnou, neboť žádný veřejný orgán nemůže vykonávat působnost a pravomoc nad rámec zákona.

¹ Digitální Česko. In: *Digitální Česko* [cit. 2022-09-29]. Dostupné z: <<https://www.digitalnicesko.cz/koncepcni-materialy/>>.

² Koncepce budování eGovernmentu v ČR 2018+ a jeho IT podpory podle zák. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: *Digitální Česko* [cit. 2022-09-29]. Dostupné z: <<https://www.digitalnicesko.cz/koncepcni-materialy/>>.

Tudíž i jiný než komentovaný zákon musí stanovit, jaká je působnost orgánů veřejné moci při plnění jejich úkolů, což se týká i poskytování digitálních služeb.

V ustanovení § 2 zákon vymezuje pojmy, které souvisí s poskytováním digitálních služeb. Autoři se domnívají, že zákonodárce má v úmyslu používat pojmy zákona i v jiných právních předpisech, čemuž podle autorů svědčí absence formulace „pro účely tohoto zákona se rozumí“, která uvozuje legální definice omezené právně jen na daný právní předpis.

Jedním z pojmů je digitální služba, tedy úkon orgánu veřejné moci vůči uživateli. Uživatelem je podle zákona fyzická nebo právnická osoba odlišná od orgánu veřejné moci. Autoři upozorňují na to, že pojem digitální služba může být zavádějící. „Výraz *služba* evokuje, že se *týká pouze těch úkonů, na jejichž základě je jejímu adresátovi přiznáváno nějaké právo. Tak tomu ovšem nemusí být, protože adresát může a někdy i musí prostřednictvím takové služby plnit v řadě případů povinnosti (např. podávat zákonem uložené hlášení o provozování určitých činností, platit daně a jiné veřejné platby).*“³ Zákonodárce měl snad na mysli právo jako možnost plnit uložené povinnosti elektronicky. Autoři připomínají, že zákon nezavádí pojmem služba další službu orgánu veřejné moci, ale možnost poskytovat stávající služby elektronicky.

Zrcadlovým pojmem k pojmu digitální služba je digitální úkon. Digitálním úkonem je projev vůle uživatele vůči orgánu veřejné moci. Digitálním úkonem je pouze úkon vůči orgánu veřejné moci v rámci jeho agendy, který je zároveň vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě. Podmínka vedení úkonu v katalogu digitálních služeb bude platit pouze pět let po účinnosti zákona, pokud to nevyklučuje povaha úkonu. Orgán veřejné moci může poskytovat úkon jako digitální službu i před uplynutím pěti let od účinnosti zákona, nestanoví-li jiný zákon jinak.

Ustanovení § 3 deklaruje, že uživatel služby má právo využívat digitální službu a orgán veřejné moci má povinnost digitální službu poskytovat. Autoři upozorňují na ústavně-právní základ práva na digitální služby. Ten spatřují v čl. 2 Ústavy. Podle třetího odstavce státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Zásadní problém práva na digitální služby a povinnost je poskytovat podle § 3 je absence nástrojů pro praktické vymáhání tohoto práva, respektive vymáhání splnění povinnosti orgánu veřejné moci digitální službu poskytnout. Jak autoři uvádí, zákon neobsahuje žádné prostředky, kterými by bylo možné se poskytnutí digitální služby domoci. Tato skutečnost je důvodem toho, proč lze zákon považovat materiálně spíše za deklaraci než za předpis, kterým by bylo možné se poskytnutí služeb v elektronické podobě domáhat.

Autoři uvádí, že právo na digitální službu není samostatným právem, ale zahrnuje deset oprávnění, které autoři nazývají katalogem práv. Prvním z těchto práv je právo činit digitální úkony některou ze stanovených forem, např. prostřednictvím datové schránky, kontaktního místa veřejné správy (CzechPOINTu) nebo emailem, ovšem podepsaným uznávaným elektronickým podpisem nebo pečeti. Všechny způsoby provádění digitálního úkonu umožňují určit totožnost uživatele. Zákon umožňuje učinit digitální úkon i jinými prostředky.

³ MATEJKA, J. – MATES, P. *Zákon o právu na digitální služby. Komentář*. Praha: Leges, 2022 s. 25.

Dalším oprávněním je právo uživatele na osvědčení, že uživatel učinil vůči orgánu veřejné moci digitální úkon. Toto oprávnění má podle autorů význam pro pozdější dokazování, že byl digitální úkon učiněn. Třetím oprávněním je právo na nahrazení úředně ověřeného podpisu nebo uznávaného elektronického podpisu. Autoři v souvislosti s tímto právem poznamenávají, že zákon požaduje, aby to byla osoba, před kterou je úkon činěn, která ověří totožnost osoby činící digitální úkon.

Fyzické a právnické osoby mají dále právo nechat si zapsat práva, povinnosti nebo právní skutečnosti do základního registru práv a povinností, který musí orgány veřejné moci využívat. Autoři u tohoto práva upozorňují na to, že orgán nemá žádnou lhůtu, dokdy musí uvedené údaje zapsat.

Důležitým právem je právo na prokázání právní skutečnosti odkazem na údaje již vedené v informačních systémech. V komentáři k § 9 autoři uvádí, že zákon nepamatuje na situace, kdy údaje nejsou v informačním systému uvedeny nebo jsou nesprávné nebo nepravdivé.

Uživatel má podle zákona právo na zápis kontaktního údaje, na který mu budou zasílány informace. Stejně jako u zápisu údajů do základního registru zákon nestanoví žádnou lhůtu, dokdy orgán veřejné moci musí údaje zapsat.

Uživatel služby má právo na informace v souvislosti s poskytováním digitálních služeb. Autoři ve svém komentáři uvádí, že zákon nestanoví žádné důvody pro omezení přístupu k informacím. Uživatel má právo na přístup ke všem údajům, nicméně jak uvádí § 14 odst. 2 zákona, povinnost poskytovat digitální služby se nevztahuje na Národní bezpečnostní úřad při provádění bezpečnostního řízení a na zpravodajské služby České republiky. Určitá omezení mohou také obsahovat zvláštní zákony.

Dalším oprávněním je právo na elektronickou identifikaci a autentizaci při digitální komunikaci. Jak uvádí autoři, účelem tohoto práva je primárně motivovat orgány veřejné moci k zapojení do Národního bodu pro identifikaci a autentizaci. Dalším účelem je stanovení úrovně záruky pro identifikaci orgánem veřejné moci. Není-li v katalogu služeb pro využití digitální služby stanovena úroveň záruky prostředku pro elektronickou identifikaci, má uživatel služby právo provést svou identifikaci a autentizaci prostředkem pro elektronickou identifikaci podle své volby nejméně v úrovni značná.

Zákon jako jedno z dílčích oprávnění zmiňuje právo na technologickou neutralitu. Výjimkou je nepřiměřená ekonomická náročnost, nesplnění požadavků na bezpečnost informačního systému veřejné správy nebo chráněný veřejný zájem. Tyto výjimky je nutné podle autorů vykládat restriktivně.

Posledním dílčím právem je podle autorů komentáře ochrana a vymahatelnost práva na digitální služby. „*Právo uživatele na digitální službu představuje svého druhu způsob výkonu veřejného subjektivního práva na plnění, které spočívá v poskytnutí konkrétní digitální služby ze strany orgánu veřejné moci.*“⁴ Autoři u tohoto oprávnění opět upozorňují na absenci postupů při odepření služby orgánem veřejné moci. S výjimkou tohoto práva jsou všechna výše uvedená práva rozvedená v jednotlivých ustanoveních zákona a příslušných částí komentáře.

⁴ Ibidem, s. 47.

V důvodové zprávě k zákonu se uvádí, že obsahuje principy a motivační ustanovení. Sama důvodová zpráva tedy připouští, že ustanovení jsou více či méně „bezzubá“, tzn. nestanoví konkrétní povinnosti orgánů veřejné moci, závazné lhůty a možnosti uživatelů služby, respektive těch, kteří by si přáli služby využít, ale orgán veřejné moci jim to neumožňuje nebo neumožňuje takovým způsobem, aby byl úkon učiněn efektivněji a rychleji než tradiční analogový postup. Potenciální uživatel digitálních služeb je v podstatě ponechán na milost a nemilost zákonodárce, protože jen zákonodárce může, ale nemusí upravit právně závazný postup při realizaci digitálních úkonů (viz již zmiňovaný čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Jelikož sám zákon o právu na digitální služby není příliš obsáhlý a je mnohdy nejednoznačný, představuje komentář k němu cenný nástroj, jak se zákonem v praxi pracovat, hlavně v případech, kdy se uživatelé služeb nedomohou svých práv. Škoda jen, že komentář neobsahuje více judikatury ve věcech správního soudnictví, o kterou by se uživatel mohl při vymáhání svých digitálních práv opřít. Lze jen doufat, že si zákonodárce vezme k srdci nedostatky zákona uvedené v komentáři a připraví novelu, která by tyto nedostatky napravila.

Zákonodárce si je samozřejmě vědom toho, že digitalizace veřejné správy reálně zaostává. Proto převedl agendu digitalizace z Ministerstva vnitra na Digitální a informační agenturu, ústřední správní úřad pro elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru a pro informační systémy veřejné správy, který by měl sjednotit a koordinovat procesy digitalizace ve veřejné správě.⁵ Ministerstvo nebo navrhovaná agentura musí postupovat rychle, neboť k 1. únoru 2025 musí být jako digitální prováděny všechny úkony, pokud to jejich povaha nevyklučuje. Ani agentura ovšem nemůže zakotvit povinnosti orgánů veřejné moci činit úkony elektronicky.

Autoři se kromě práva na digitální služby mohli věnovat právu, které čím dál tím více rezonuje ve veřejném prostoru, a sice tzv. právo na analog a právo na asistenci. Právo na analog znamená, že by měli mít občané právo na to, aby místo digitální komunikace se státem prostřednictvím chytrého telefonu, nebo počítače mohli využít nedigitální alternativu. V současné době není digitální propojení občana se státem ještě tak běžné, nicméně lze předpokládat, že v budoucnu bude digitální komunikace preferována a zvýhodněna, např. nižšími správními poplatky, rychlejším vyřízením věcí apod. ve srovnání s analogovou variantou. Tím budou občané manipulováni k využívání digitální komunikace, přestože tato forma služby bude pro ně komplikovaná z důvodu nižší digitální gramotnosti, určitého handicapu nebo nevhodného zařízení, či nepřijatelná. Digitální službu budou tyto osoby čerpat s obtížemi, nebo ji nebudou čerpat vůbec, což není žádoucí. Alternativou k digitální službě by mohla být asistence při čerpání těchto služeb. Tak by se mohly z výhod digitalizace těšit i osoby, pro které by analogová forma nebyla řešením složité komunikace se státem, např. z důvodů delší vzdálenosti do sídla úřadů, horší dopravní obslužnosti nebo časově a fyzicky náročné péče o osobu blízkou. Zákon o právu na digitální službu měl správně tyto alternativy upravit a autoři toto měli kriticky

⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, In: *Portál ODok* [cit. 2022-10-22]. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCF9EW8DE>>.

reflektovat ve svém komentáři současně s tím, jak by těchto alternativ mohli občané dosáhnout i podle současné právní úpravy, např. pomocí čl. 1 Listiny základních práv a svobod, konkrétně úpravy rovnosti lidí v právech, s doplňujícím argumentem⁶ čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie zakotvujícího právo na řádnou správu, které v české Listině bohužel nenajdeme.

Eva Fialová*

⁶ Srov. SVOBODOVÁ, Markéta. Působnost listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2018, roč. 64, č. 4, s. 59.

* JUDr. Mgr. Eva Fialová, LL.M., Ph.D. Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: eva.fialova@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.