

STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Barbory Kořanové, Martina Kupky, Ivana Bartoše,
Pavla Jelínka, Pavla Kováčika, Jana Chvojky, Jana Bartoška, Heleny Langšádlové,
Věry Kovářové a dalších na vydání zákona o právu na digitální služby
a o změně některých zákonů
(sněmovní tisk č. 447)**

Vláda na své schůzi dne 6. května 2019 projednala a posoudila návrh zákona o právu na digitální služby a o změně některých zákonů a přijala k tomuto návrhu zákona **souhlasné stanovisko**. Vláda zároveň dospěla k závěru, že návrh zákona by v zájmu jeho bezproblémové aplikace po jeho schválení bylo vhodné v dalších fázích legislativního procesu v některých jeho částech upravit. V tomto směru vláda upozorňuje na níže uvedené skutečnosti, které doporučuje při dalším projednávání tohoto návrhu zohlednit.

1. Vláda plně podporuje snahy o elektronizaci veřejné správy vedoucí ke zjednodušení přístupu občanů ke službám veřejného sektoru a ke zlepšení komunikace mezi orgány veřejné správy a občany, k nimž lze zařadit i předložený návrh zákona. Vláda se ostatně též sama dlouhodobě snaží o prohloubení elektronizace veřejné správy a o její zkvalitnění a rozšíření. V poslední době proto připravila a předložila Parlamentu České republiky značné množství zákonů, které je možné označit za adekvátní právní základ eGovernmentu, přičemž jako příklad lze uvést zásadní novelu zákona o základních registrech, která reflektovala dosavadní zkušenosti s provozem a využíváním základních registrů státu (zákon č. 192/2016 Sb.), zákon o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (zákon č. 297/2016 Sb.), jenž představuje moderní normu upravující používání elektronického podpisu a dalších elektronických autentizačních prvků, novelu zákona o svobodném přístupu k informacím stanovící pravidla pro poskytování tzv. otevřených dat (zákon č. 298/2016 Sb.), koncepční novelu zákona o informačních systémech veřejné správy zefektivňující řízení informačních systémů veřejné správy státem (zákon č. 104/2017 Sb.), novelu zákona o občanských průkazech, která zavedla elektronické občanské průkazy jako hlavní prostředek elektronické identifikace občanů (zákon č. 195/2017 Sb.), zákon o elektronické identifikaci (zákon č. 250/2017 Sb.), jenž vyplnil poslední výraznou mezeru bránící využívání on-line služeb veřejného sektoru stanovením pravidel jednoznačné identifikace v elektronickém světě, nebo zákon o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací (zákon

č. 99/2019 Sb.) zajišťující, že i hendikepované osoby mohou požívat výhod on-line služeb veřejného sektoru.

2. Podle názoru vlády náš právní řád již obsahuje dostatečně širokou základnu právní úpravy elektronizace veřejné správy. Předložený návrh zákona, který si klade za cíl být ucelenou právní úpravou postavení uživatelů služeb při poskytování služeb orgány veřejné moci, by se proto mohl jevit spíše jako nadbytečný. Vláda má pochybnosti o tom, zda a jak další zákon, obsahující navíc de facto pouze přehled práv uživatelů služeb, bude moci významně přispět ke zkvalitnění a urychlení procesu digitalizace. K tomuto závěru ji po posouzení návrhu zákona vede především skutečnost, že návrh zákona obsahuje řadu ustanovení, která jsou duplicitní k ustanovením stávajících právních předpisů, či ustanovení pouze proklamativní bez normativního obsahu. Vláda také není zcela přesvědčena, že schválení předloženého návrhu zákona přispěje k jednotě a k přehlednosti našeho právního řádu. Pokud jde o návrhem nově upravované instituty, bylo by je přitom možno zpracovat i do platných právních předpisů.
3. Vláda dále upozorňuje, že samotná realizace návrhu zákona, resp. institutů jím navrhovaných, je v předlohou stanovených termínech prakticky nemožná. Návrh zákona dopadá do všech oblastí veřejné správy a jeho přijetí si vyžádá provedení celé řady organizačně, právně i technicky složitých opatření. Vláda má za to, že na realizaci tak ambiciózního návrhu v navrhovaném časově velmi omezeném termínu není veřejná správa připravena materiálně, personálně ani právně. Hromadné nastavení veřejné správy podle požadavků návrhu zákona by navíc pravděpodobně nebylo možné provést ani z důvodu jeho přílišné finanční náročnosti. Vláda v souvislosti s předloženým návrhem zákona musí upozornit i na jistá rozpočtová rizika, která jsou způsobena zejména tím, že návrh zákona je založen na poněkud podhodnocených odhadech nákladů na jeho realizaci a na ne zcela správných předpokladech, nepočítá s náklady vyvolanými dosud nepředloženým změnovým zákonem, s dopady na rozpočty krajů a obcí, ani se snížením příjmů státního rozpočtu v důsledku navržené slevy na správních poplatcích. Navrhovaná právní úprava, resp. předpoklady, na nichž je založena, nepočítá s dalšími dopady na územní samosprávné celky ani s dopady na jiné subjekty, jimž je svěřena působnost v oblasti výkonu veřejné správy.
4. Vzhledem k výše uvedenému proto vláda upřednostňuje využít pro rozvoj digitalizace veřejné správy stávající množinu zákonů z oblasti eGovernmentu a jejich postupnou novelizací záležející především ve finančních možnostech a technických a personálních podmínkách veřejné správy systém eGovernmentu zdokonalovat, a elektronizaci veřejné správy tak prohlubovat i s ohledem na její přínos pro výkon jednotlivých agend. Vláda,

resp. její členové, do jejichž působnosti elektronizace spadá nebo jejichž působnosti by se prohloubení a zkvalitnění elektronizace veřejné správy mělo dotknout, jsou připraveni poskytnout potřebnou součinnost při přípravě potřebných změn právních předpisů v jejich gesci tak, aby mohlo být dosaženo maximálního možného pozitivního výsledku.

5. Ve vztahu k předloženému návrhu zákona vláda považuje za vhodné poukázat na skutečnost, že základní slabinu návrhu zákona spatřuje v absenci kvalitní analýzy nejen stávajícího stavu, ale také reálných možností rozvoje v dané oblasti a v absenci jejich zhodnocení s pečlivým posouzením nákladů a přínosů možných řešení. Návrh zákona by totiž měl dopadnout prakticky do všech oblastí veřejné správy, nezohledňuje ovšem, že některé agendy plně digitalizovat nejde, popř. jde, ale buď bez většího přínosu pro uživatele, se značnými riziky (zejména bezpečnostními) nebo s přílišnými náklady, jejichž vynaložení by v porovnání s přínosem digitalizace v dané oblasti nemuselo být hospodárné a oprávněné. Jako příklad lze uvést vízovou a pobytovou agendu, v rámci které jsou úřední osoby povinny přezkoumat veškeré náležitosti a bezpečnostní prvky předkládaných listin, přičemž v rámci digitálního prostředí je možnost přezkoumatelnosti a priori omezena. Nedostatečné prověření podkladů pro udělení víza či pobytu přitom může nezřídka vést až k ohrožení bezpečnostních zájmů státu.
6. Vláda rovněž upozorňuje, že návrh zákona by mohl mít, pokud by byl schválen v nyní předloženém znění, zásadní dopady na kybernetickou bezpečnost a bezpečnost zpracovávaných informací, včetně ochrany osobních údajů. Předložené znění návrhu zákona lze označit za problematické i ve vztahu k ochraně utajovaných informací, neboť ačkoli obsahuje výjimku z povinnosti poskytovat digitální služby pro činnost zpravodajských služeb, vymezení katalogu služeb v § 2 odst. 4 návrhu zákona zahrnuje i bezpečnostní řízení prováděné Národním bezpečnostním úřadem, což by ve svém důsledku mohlo vést k rozkrytí metod a forem činnosti nejen NBÚ, ale rovněž zpravodajských služeb, které se na bezpečnostním řízení podílí. Zároveň návrh zákona z pohledu vlády nedostatečně zohledňuje zvláštní povahu a režim informačních systémů spravovaných Národním bezpečnostním úřadem, v nichž dochází k nakládání s utajovanými informacemi. V dalším legislativním procesu by tedy měl být návrh zákona v této oblasti upraven s přihlédnutím k těmto argumentům a specifikům agendy vykonávané nejen zpravodajskými službami, ale i Národním bezpečnostním úřadem.
7. Vláda rovněž upozorňuje, že není zcela běžný postup zvolený předkladateli návrhu zákona, který spočívá v předložení návrhu zákona bez současného předložení návrhu doprovodného změnového zákona. Nezbytnost dalších doprovodných změn předkladatelé sami přiznávají, ovšem jeho dodatečnou přípravu ponechávají na vládě, resp. Ministerstvu

vnitru. Je přitom zřejmé, že pro kvalifikované rozhodování o navrhovaných zásadních změnách je nezbytné mít k dispozici podobu celého záměru, nikoli jen její část.

8. Stanovení účinnosti navrhovaného zákona prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení nepovažuje vláda za reálné, resp. nepovažuje za možné během tak krátké legisvakanční doby připravit veřejnou správu na návrhem zákona předpokládanou digitalizaci a přizpůsobit ji požadavkům návrhu zákona a jeho nově zavedeným institutům.
9. Ačkoli je s ohledem na rozsah a dopad navrhovaného zákona v podstatě nemožné ve stručnosti upozornit na všechna problematická ustanovení, vláda považuje za vhodné níže nastínit alespoň nejstěžejnější oblasti návrhu zákona, které by bylo vhodné v dalším průběhu legislativního procesu upravit:
 - návrh zákona zavádí povinnost orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby cestou založení práva extraneů na tyto služby. Některá navržená práva však nejsou doprovázena konkrétními opatřeními v příslušném právním předpise ve formě založení adekvátní kompetence orgánu veřejné moci a nejsou tak v konečném důsledku realizovatelná;
 - není řešen vztah navrhované právní úpravy k jiným právním předpisům tam, kde je nutné zachovat režim zvláštní právní úpravy;
 - terminologie používaná v návrhu zákona ne zcela koresponduje s existujícími právními předpisy vztahujícími se na danou oblast. Zakotvení některých pojmů („autoritativní údaj“, „propojený datový fond“, „sdílení údajů“ a „speciální uživatelské rozhraní“) do návrhu zákona o právu na digitální služby a ne do jiných zákonů není logické. Některá definiční ustanovení jsou nadbytečně duplicitní a některé definice jsou nepřesné a matoucí;
 - vymezení okruhu uživatelů služeb, tedy osob oprávněných využívat digitální služby, vylučuje osoby, které nejsou zapsány v základních registrech. Tento přístup by mohl jednak představovat problém z hlediska souladu s právem Evropské unie, neboť vylučuje občany členských států Evropské unie, kteří nemají na území České republiky formalizován pobytový status, jednak by mohl být považován za nepřímou diskriminaci;
 - v souvislosti se zamýšleným katalogem služeb není jasné, kdo bude o zařazení činností do katalogu rozhodovat, zda bude možná filtrace těchto úkonů, nebo zda bude automaticky obsahovat všechny úkony, které orgány veřejné moci v dané agendě činí. Pokud by zařazení činností do katalogu mělo být v kompetenci všech

orgánů veřejné moci, může nastat situace, kdy jeden orgán veřejné moci vykonání určitého úkonu posoudí jako zdroj práva, povinnosti či právní skutečnosti, nicméně jiný orgán veřejné moci totožný úkon posoudí opačně. Návrh zákona neřeší ani otázku průběžné aktualizace katalogu služeb. Zveřejnění katalogu služeb v navrhované lhůtě, tedy do 12 měsíců ode dne účinnosti zákona, se proto i s přihlédnutím k uvedeným nejasnostem jeho úpravy jeví jako nereálné;

- jako problematické z hlediska realizace se zdá i vydání nařízení vlády, kterým má být stanoven harmonogram a technické způsoby provedení postupné digitalizace úkonů obsažených v katalogu služeb, neboť nařízení vlády má být vydáno ve stejném období, kdy Ministerstvo vnitra má (teprve) zveřejnit samotný katalog služeb, z něhož má vláda při vydání nařízení vycházet;
- ustanovení § 4 odst. 3, podle kterého „obsah formuláře stanoví orgán veřejné moci zveřejněním“ by mohlo být vnímáno jako rozporné s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stanovení obsahu formuláře, tedy fakticky informací, jež musí adresát normy, tedy i uživatel digitální služby, orgánu veřejné moci poskytnout, musí být provedeno na základě a v mezích zákona;
- ačkoli právo na osvědčení digitálního úkonu (§ 5 návrhu zákona) bude znamenat podstatný zásah do všech informačních systémů veřejné správy a procedur spojených s manipulací s dokumenty, což bude mimo jiné znamenat i nemalé finanční náklady, návrh neřeší, jakým způsobem by měly být navrhované změny realizovány. Povinnost uschovat osvědčení o digitálním právním jednání minimálně po dobu 10 let vyvolá významný nárůst nároků týkajících se úschovy elektronických dokumentů a tento požadavek navíc není zcela v souladu s trendy v oblasti ochrany osobních údajů, které naopak vyžadují úschovu pouze po dobu nezbytně nutnou;
- není vhodné, aby datové zprávě obsahující digitální úkon byla přisuzována povaha osvědčení (§ 5 odst. 4 návrhu zákona), a to s ohledem na skutečnost, že datové zprávy, které jsou doručovány do datové schránky, se v datové schránce uchovávají po omezenou dobu 90 dní od okamžiku, kdy se do datové schránky přihlásila osoba, která je oprávněna se s těmito datovými zprávami seznámit;
- v souvislosti s navrhovaným právem na úřední ověření elektronického podpisu (§ 6 návrhu zákona) není jasné, jak by mělo být právo na úřední ověření elektronického podpisu realizováno, tedy například kdo bude oprávněn takové ověření provádět. V návrhu zákona není rovněž reflektováno, že zavedení práva na úřední ověření elektronického podpisu by mělo dopad do oblasti soukromého práva

a soukromoprávních vztahů. Návrh zákona neupravuje digitální obdobu ověřovací doložky a dostává se do rozporu s notářským řádem, neboť nerespektuje skutečnost, že notáři při legalizaci postupují výhradně podle notářského řádu a nikoli podle zákona o ověřování. Na druhou stranu ačkoli návrh zákona obsahuje změnu zákona o ověřování, do něhož zavádí Centrální elektronickou ověřovací knihu, už nestanovuje, jaké úkony a kým mají být do této knihy zapisovány ani jaké údaje o úkonech mají být v knize vedeny. Institut práva na úřední ověření elektronického podpisu je proto třeba dopracovat;

- ustanovení § 9 odst. 2 návrhu zákona je možným průlomem do daňové mlčenlivosti. Má-li být daňová mlčenlivost prolomena, považuje se za velmi nevhodné, aby se tak dělo vyvratitelnou domněnkou souhlasu s tímto průlomem, jak stanoví návrh zákona. Proto je nezbytné upravit text zákona tak, aby byl nutný jednoznačný projev vůle uživatele služby;
- právo na poskytnutí informací podle § 11 návrhu zákona se bude do značné míry shodovat s právem na přístup k osobním údajům podle čl. 15 obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR). Dále zákonem stanovená podmínka pro výluku z informační povinnosti, kterou představuje „ohrožení bezpečnosti státu nebo jiného zákonem chráněného veřejného zájmu“, je bez jejího dalšího upřesnění široká, navíc ani není zřejmé, v jakém procesním režimu by mělo být o přístupu k informacím a případné výluce rozhodováno. Problematická je rovněž povinnost obligatorně upozornit uživatele digitální služby na zánik práva nebo povinnosti nejpozději tři dny před jejich zánikem. Tuto podmínku například nebude možné splnit, pokud k zániku dojde na základě správního nebo soudního rozhodnutí;
- navržené změny zákona o základních registrech nejsou pro účely řádného fungování nové právní úpravy dostatečné. Vláda také z důvodu zajištění bezpečnosti nesouhlasí s tím, aby byl soukromým subjektům umožněn přímý přístup do tzv. základních registrů, které jsou zařazeny mezi informační systémy kritické informační infrastruktury;
- záměr předkladatelů zřídit datové schránky všem fyzickým a právnickým osobám zapsaným do příslušného základního registru uvedený v důvodové zprávě k části čtvrté návrhu zákona (změna zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů) se nijak nepromítá do samotného textu návrhu zákona. Navíc povinné zřízení datových schránek všem fyzickým osobám nelze považovat za reálné;

- změna zákona o elektronické identifikaci je nadbytečná, neboť současná právní úprava umožňuje, aby se v národním bodu pro identifikaci a autentizaci vedly údaje, které dobrovolně poskytne držitel prostředku pro elektronickou identifikaci;
 - navrhované změny správního řádu vláda nepovažuje za systémová řešení, jak pokud jde o poskytnutí stejného postavení správnímu orgánu jako dotčené osobě v případě opatřování údajů podle návrhu zákona o právu na digitální služby, tak pokud jde o výslovné stanovení, že porušení navrhované povinnosti je nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb.;
 - novela zákona o správních poplatcích umožňující snížení správního poplatku v případech, kdy bude žádost či jiný návrh k provedení úkonu podán elektronicky, nezohledňuje, že ne všichni adresáti právní normy disponují dostatečnými technickými prostředky umožňujícími jim tuto formu komunikace, ani možnou regulační funkci správního poplatku;
 - vláda nemůže souhlasit ani s navrhovanou novelou zákona o silničním provozu. Návrh jednak nestanovuje objektivní kritéria, podle kterých by bylo možné posoudit, kdy řidič není povinen předložit zákonem stanovené doklady, jednak opomíjí zejména rozdílný právní režim pro konkrétní doklady zákonné instituty. Schválením této novely by některé zákonné instituty a procesní postupy, např. zadržení či zajištění řidičského průkazu, byly neaplikovatelné a ztratily by svůj význam.
10. Proces digitalizace považuje vláda za dlouhodobou záležitost a upozorňuje, že překotné nastavení digitalizace by mohlo vést pouze k nutnosti dodatečných úprav systému, ke zbytečným výdajům z veřejných rozpočtů i zbytečnému administrativnímu zatížení veřejné správy a ve svém důsledku by bylo i k neprospěchu samotných uživatelů služeb. Vláda je proto přesvědčena, že spíše než na časové hledisko, tedy rychlost digitalizace, je zejména třeba se zaměřit na kvalitu jejího provedení. To však předpokládá, že zamýšlené změny budou předem důkladně analyzovány, včetně vyhodnocení jejich dopadů, a důkladně projednány se všemi zainteresovanými subjekty. Právě u takto významné změny technicky a právně složité oblasti je podle názoru vlády nutnost širší odborné diskuse nezastupitelná. Pokud by tedy měla být schválena právní úprava obsažená v předloženém poslaneckém návrhu zákona, vláda považuje za nutné ji upravit alespoň ve smyslu výše uvedených konkrétních připomínek, přičemž je v tomto směru připravena poskytnout předkladatelům návrhu zákona plnou součinnost.