



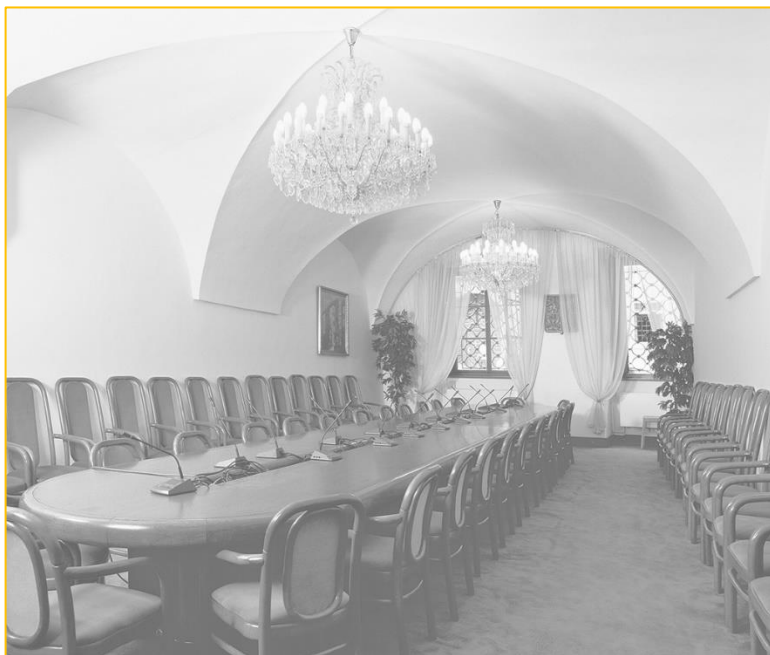
POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Novela notářského řádu a zákona o správních poplatcích

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 358/1992
Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád),
ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004
Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších
předpisů (sněmovní tisk 793), s právem EU



Informační podklad č. 0793
duben 2020
autor: Markéta Nováková

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Novela notářského řádu a zákona o správních poplatcích	Typ řady: online
Autor: Nováková, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0793	První vydání řady: říjen 1998
Datum: duben 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
EU; slučitelnost; notář; ochrana osobních údajů; AML směrnice; elektronická komunikace; identifikace	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

Oddělení pro evropské záležitosti

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

Oddělení komunikace a vzdělávání

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 793), s právem EU

Úvod:

Navrhovaná novela zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**notářský řád**“) a zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o správních poplatcích**“) má přispět k elektronizaci státní správy rozšířením množství služeb, které je možné využívat za pomoci prostředků komunikace na dálku. Návrh novely tak reaguje na schválení zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a na současné úsilí orgánů státní správy umožnit realizaci práva na digitální služby v dohledné době. Cílem je také zajistit vyšší flexibilitu v rámci právního styku při zachování náležité úrovně bezpečnosti.

Novela navrhuje řadu změn, nicméně za stěžejní lze označit:

- možnost sepsání notářského zápisu v elektronické podobě společně s prokázáním totožnosti účastníků bez jejich fyzické přítomnosti s využitím prostředků pro vzdálenou identifikaci a autentizaci,
- zřízení elektronické Evidence ověřených podpisů a Sbírký dokumentů obsahující notářské zápisy a umožnění dálkového přístupu veřejnosti do těchto systémů za účelem ověření pravosti ověřovacích doložek a notářských zápisů a
- možnost legalizace elektronického podpisu notářem.

Klienti notářů, jejichž podpis je legalizován, by mohli nově požádat o to, aby ověřovací doložka obsahovala údaj o tom, že tato osoba je jakožto člen statutárního orgánu oprávněna zastupovat právnickou osobu. Zároveň budou moci notáři vyhotovit ověřovací doložku v některém z úředních jazyků členského státu Evropské unie.

Dále se navrhuje určení Notářské komory ČR jako dalšího apostilačního orgánu¹, přičemž komoře by byla svěřena apostilační agenda ve vztahu k veřejným listinám, které vyhotovil, vydal nebo ověřil notář. Předpokládá se, že tento krok by značně snížil administrativní zátěž v dané oblasti, neboť komora disponuje pobočkami i v jednotlivých regionech (v současnosti apostilační orgány sídlí pouze v Praze) a veřejné listiny vyhotovené notáři tvoří značnou část ověřovaných listin.

Obsahem navrhované novely zákona o správních poplatcích je zvýšení některých správních poplatků.

Stanovisko PI:

Novela zákona přináší řadu podstatných změn, které mimo jiné umožňují elektronizaci notářské činnosti. Právo EU upravuje některé právní požadavky, které se dotýkají elektronizace navrhované touto novelou, přičemž mezi takovéto předpisy mimo jiné patří:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „**Nařízení GDPR**“),

¹ Ve smyslu článku 6 Úmluvy o zrušení požadavku na ověřování cizích veřejných listin ze dne 5. října 1961, publikované sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 45/1999 Sb.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu (dále jen „**Nařízení eIDAS**“),
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (dále jen „**Směrnice o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti**“) a
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

Ochrana osobních údajů

Návrh novely zákona stanovuje notářům a především Notářské komoře jako správcům údajů řadu nových povinností a zavádí nové druhy zpracování osobních údajů (v některých případech dokonce i zvláštních kategorií osobních údajů). Tyto povinnosti jsou v případě Notářské komory spojené také s vytvořením a správou Evidence ověřených podpisů a Sbírký dokumentů. Novela taktéž v případě notářů počítá s novými zákonnými důvody pro zpracování osobních údajů a s přístupem jak notářů, tak i Notářské komory k řadě nových typů osobních údajů skrze základní registry.² Před zahájením nového druhu zpracování jsou správci povinni dle § 35 Nařízení GDPR posoudit, zda se na ně vztahuje povinnost vypracovat posouzení vlivu na ochranu osobních údajů. Pokud by z posouzení vlivu na ochranu osobních údajů vyplynulo, že by dané zpracování mělo za následek vysoké riziko v případě, že by správce nepřijal opatření ke zmírnění tohoto rizika, je správce povinen před zpracováním konzultovat situaci s dozorovým úřadem (Úřadem pro ochranu osobních údajů).

Nařízení GDPR v čl. 35 odst. 10 připouští, aby v případě zpracování v rámci plnění právní povinnosti a splnění úkolu ve veřejném zájmu nemuseli správci údajů provádět posouzení vlivu, pokud již bylo součástí legislativního procesu, a to alespoň jako součást obecného posouzení dopadů legislativní změny. Předkladatelé se v rámci legislativního procesu k dopadům novely na ochranu soukromí a osobních údajů vyjadřují v důvodové zprávě³, nicméně pouze velmi omezeně. Vysvětlují, že technické řešení zajišťuje pouze přiměřený a omezený přístup veřejnosti k osobním údajům vedeným v nově zřízené Evidenci ověřených podpisů a Sbírci dokumentů. Posouzení bylo provedeno pouze ve vztahu k veřejnosti, nikoli například ve vztahu ke správcům nebo k typu a rozsahu zpracovávaných údajů. Dále obsahuje důvodová zpráva již jen popis propojení údajů mezi rejstříky, evidencí a základními registry.

Pokud správci údajů dojdou k závěru, že mezikrok posouzení vlivu v rámci legislativního procesu chybí, pak by měli díky přednosti Nařízení GDPR před vnitrostátní úpravou, která tuto podmínku

² Část činnosti notářů spadá do výjimky, kdy činnost nepodléhá požadavku na posouzení vlivu na ochranu osobních údajů, nicméně ne veškeré činnosti dle navrhované novely zákona a nikoli činnost Notářské komory spojená s vytvořením a správou evidencí, seznamů a jejich propojením se základními registry. Viz Seznam druhů operací zpracování (ne)podléhajících požadavku na posouzení vlivu na ochranu osobních údajů, Úřad pro ochranu osobních údajů. Dostupné z: https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=38940, s. 5

³ Návrh zákona včetně důvodové zprávy, Obecná část, bod 6. Předpokládané dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=793&CT1=0>, s. 16

neobsahuje (viz § 10 zákona o zpracování osobních údajů⁴), zhodnotit, zda se na ně vztahuje povinnost vypracovat posouzení vlivu na ochranu osobních údajů. Absence provedení posouzení vlivu na legislativní úrovni nezakládá nesoulad návrhu s právními předpisy spojenými s ochranou osobních údajů, nicméně vede k diskomfortu adresátů právního předpisu v podobě dodatečné právní nejistoty, zda není zpracování rizikové, a administrativní zátěži spočívající v potřebě případně provést posouzení vlivu zpracování osobních údajů. Zároveň absence posouzení v rámci legislativního procesu může vést k situaci, kdy by správci údajů byli ze zákona povinni k zpracování osobních údajů, které by se však na základě jejich analýzy posouzení vlivu po přijetí zákona mohlo následně ukázat jako rizikové. Správci údajů by pak museli rizika spojená se zpracováním zmírňovat dodatečnými opatřeními ve spolupráci s Úřadem pro ochranu osobních údajů, což by komplikoval fakt, že zmírňování rizik by muselo být v souladu s ustanoveními novely zákona.

Soulad navrhované elektronizace notářské činnosti s Nařízením eIDAS

Nařízení eIDAS je ve vztahu k navrhované novele notářského řádu relevantní z důvodu, že stanovuje podmínky, za nichž členské státy uznávají prostředky pro elektronickou identifikaci fyzických a právnických osob vydané v jiném členském státě a stanovuje právní rámec pro elektronické podpisy. Nařízení eIDAS rozeznává v souvislosti se systémem elektronické identifikace tři úrovně ochrany – nízkou, značnou a vysokou úroveň záruky. Dle čl. 6 Nařízení eIDAS: „Pokud se podle vnitrostátního práva nebo správní praxe pro přístup ke službě poskytované on-line subjektem veřejného sektoru v určitém členském státě vyžaduje elektronická identifikace s použitím prostředku pro elektronickou identifikaci a autentizaci, je pro účely přeshraniční autentizace pro danou on-line službu uznán v tomto členském státě prostředek pro elektronickou identifikaci vydaný v jiném členském státě pouze pokud jsou splněny“ určité podmínky. Ty ve zkratce požadují mimo jiné stejnou nebo vyšší úroveň záruky jako je úroveň záruky požadovaná příslušným subjektem veřejného sektoru pro přístup k dané on-line službě.

Samotné Nařízení eIDAS definuje v čl. 3 bod 7) subjekt veřejného sektoru jako „*státní, regionální nebo místní orgán, veřejnoprávní subjekt, sdružení vytvořené jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty nebo soukromý subjekt, který byl alespoň jedním z těchto orgánů, subjektů nebo sdružení pověřen poskytovat veřejné služby*⁵, *jedná-li na základě tohoto pověření.*“ Notáři z tohoto seznamu pravděpodobně spadají do kategorie soukromých subjektů, které byly pověřeny poskytováním veřejných služeb.⁶

Postup při prokazování totožnosti účastníků při elektronické identifikaci a autentizaci upravuje v novele zákona § 64a v souvislosti se sepisováním notářských zápisů v elektronické podobě a

⁴ Dle § 10 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů: „*Správce nemusí provádět posouzení vlivu zpracování na ochranu osobních údajů před jeho zahájením, pokud mu právní předpis stanoví povinnost takové zpracování osobních údajů provést.*“

⁵ Více k pojetí veřejných služeb na: Public undertakings and services in the European Union Economic series W-21, Summary, European Parliament. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/w21/sum-2_en.htm

⁶ Nicméně judikatura Soudního dvora EU konstatovala, že notářská činnost v případě České republiky není spjata s výkonem veřejné moci. Na druhou stranu, toto posouzení nelze aplikovat i ve vztahu k otázce, zda jsou notáři soukromoprávními subjekty zajišťujícími na základě pověření veřejné služby. Posouzení ze strany Soudního dvora EU, zda činnost notáře spadá pod výkon veřejné správy, bylo prováděno ve vztahu k otázce, zda lze požadovat státní příslušnost jako podmínku pro výkon povolání notáře. Rozsudek soudního dvora, ve věci C-575/16, jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200273&pageIndex=0&doclang=CS>

legalizací elektronických podpisů⁷. Dle něj lze prokázání totožnosti účastníků, svědků úkonu, důvěrníků nebo tlumočníků „provést i bez jejich fyzické přítomnosti, s využitím prostředků pro vzdálenou identifikaci a autentizaci.“ „Identifikace a autentizace se provede nejméně v úrovni značná a spojením prostřednictvím videokonference. Elektronické ověření identity výše uvedených osob se provede prostřednictvím jejich identifikačního dokladu, který obsahuje strojově čitelné údaje a nosič dat (elektronický čip), na němž jsou uloženy údaje potřebné k provedení identifikace a autentizace, a který je veřejnou listinou a prostřednictvím videokonference. Tím není dotčena přeshraniční identifikace a autentizace jiným způsobilým prostředkem pro elektronickou identifikaci a autentizaci podle zvláštního právního předpisu, obsahuje-li nosič dat (elektronický čip), na němž jsou uloženy údaje potřebné k provedení identifikace a autentizace.“

Zvláštním právním předpisem, na který předkladatelé odkazují v poznámce pod čarou, je právě nařízení eIDAS. Poslední věta citovaného ustanovení umožňuje identifikaci a autentizaci i jinými způsoby než těmi, které budou typicky využívány českými občany (identifikace a autentizace pomocí občanského průkazu se strojově čitelnými údaji a s kontaktním elektronickým čipem, který je veřejnou listinou). Na druhou stranu předkladatelé požadují, aby došlo nikoli pouze k elektronické identifikaci a autentizaci, ale i k ztotožnění osoby pomocí videokonference. Kontrola by měla proběhnout tak, že notář v rámci videokonference provede vizuální srovnání účastníka a fotografie, která je k němu vedena v příslušných informačních systémech státu. Požadavek ztotožnění osoby s její fotografií vedenou v informačních systémech je veden snahou eliminovat možnost použití pozměněných či padělaných dokladů totožnosti.

Domníváme se, že navrhované ustanovení § 64a odst. 2 novely notářského řádu nestanovuje zcela jasně požadavky ve vztahu k přeshraniční identifikaci a autentizaci jiným způsobilým prostředkem. Konkrétně není jasné, zda musí proběhnout ztotožnění osoby na základě videokonference proti fotografii nebo digitálnímu zpracování podoby ztotožňované osoby. Ve vztahu k zahraničním subjektům by měl tento požadavek důsledek, že ke ztotožnění by mohlo dojít pouze za předpokladu, že by fotografie byla součástí údajů v prostředku pro identifikaci, který zahraniční subjekt použije, protože nelze očekávat, že v českých informačních systémech propojených s registrem obyvatel nebo informačním systémem cizinců by byly vždy dostupné fotografie ztotožňovaných osob. Postup navrhovaný novelou v § 64a by vytvářel způsob, který by byl do velké míry paralelní k postupům požadovaným Nařízením eIDAS. Máme za to, že tento postup by mohl být negativně vnímán jako faktické obcházení § 6 Nařízení eIDAS.

Zároveň je na místě posoudit existenci oznamovací povinnosti vůči Evropské komisi podle čl. 9 Nařízení eIDAS.

Ochrana proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Novelou navrhovaná změna § 6 notářského řádu by mohla umožnit sepsání veřejné listiny notářem podle zvláštního právního předpisu v listinné i elektronické podobě. Důvodová zpráva se v této souvislosti zmiňuje o sepisování veřejných listin o zprostředkované identifikaci osob na žádost podle § 10 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „**zákon proti legalizaci výnosů z trestné činnosti**“). Úmyslem předkladatele je pravděpodobně umožnit na dálku prokazování totožnosti účastníků bez jejich fyzické přítomnosti s využitím prostředků pro vzdálenou identifikaci a autentizaci

⁷ Dle § 74a odst. 1 novely „Pro postup při prokazování totožnosti osoby, jejíž elektronický podpis je legalizován, platí § 64 odst. 1 a 3 a § 64a obdobně.“

při zprostředkované identifikaci dle § 10 zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a následné sepsání elektronické veřejné listiny o tomto úkonu.

Využití prostředku pro elektronickou identifikaci při identifikaci klienta by měla umožnit již schválená novela zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu č. 49/2020 Sb. (zákon zavádějící tzv. bankovní identitu). Tato novela umožňuje na základě nově vloženého ustanovení § 8a od počátku roku 2021 provádět první identifikaci klienta elektronickou formou.

Dospěli jsme k závěru, že z předloženého návrhu není zcela jasné, jaký postup by měli notáři zvolit v případě zprostředkování identifikace způsobem elektronické identifikace na dálku, tj. zda by měli postupovat dle § 64a notářského řádu nebo postupem dle budoucího § 8a zákona proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Ustanovení § 10 týkající se zprostředkované identifikace totiž odkazuje na postup podle § 8 odst. 1, který však bude moci postup dle § 8a nahradit. Rozdíly mezi oběma postupy jsou značné, už jen díky tomu, že oba požadují jinou úroveň zabezpečení.

Směrnice o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti

Dle Směrnice o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti jsou členské státy povinny oznámit Komisi chystané návrhy technických předpisů před tím, než je legislativní proces dokončen a pozastavit práce na přípravě či přijímání právního předpisu tak, aby mohla dát Komise a ostatní členské státy k návrhu připomínky. Sankcí za opomenutí oznámit technickou normu Komisi je nevymahatelnost předpisu.

Mezi předpisy podléhající notifikaci patří i detaily přístupu a poskytování tzv. služeb informační společnosti, které jsou definovány jako služby poskytované za úplatu, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb. Pod tuto definici by mohly z formálního hlediska spadat i služby zaváděné novelou. Kontaktním místem i pro případnou konzultaci je v České republice Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ).

Závěr:

Navržená úprava je částečně neslučitelná s právem EU. Neprovedená notifikace navíc může způsobit nevymahatelnost právní úpravy.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.