

RECENZE

ZAJÍČEK, Z., KORBEL, F., KOVÁŘ, D., AMLER, P., DONÁT, J., TOMÍŠEK, J., ORŠULÍK, D.: *Zákon o právu na digitální služby. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 177 s., ISBN 978-80-7400-822-1.

Zákon o právu na digitální služby přinesl řadu povinností pro orgány státní správy. Tento zákon by bylo chybou poměřovat podle jeho rozsahu. Svou útlostí budí dojem krátkého právního předpisu, který nebude těžké pochopit a vstřebat. Opak je však pravdou. Myšlenka zákona je sice jasná, jeho provedení ale snadné aplikaci nenahrává – zákon novelizuje 9 stávajících zákonů z oblasti elektronické komunikace a účinnost jeho jednotlivých ustanovení nastává v rozmezí od 1. 2. 2020 do 1. 2. 2025. Jeho aplikace se jistě nebude potýkat jen s výkladovými problémy, ale především s problémy faktickými (odvislými od technického stavu již stávajících elektronických systémů, se kterými orgány státní správy pracují). K zamezení těch výkladových značnou měrou přispívá komentář, který v roce 2021 vydalo nakladatelství C. H. Beck.

Autoři publikace, kteří jsou (kromě Z. Zajíčka) advokáti dvou známých advokátních kanceláří, se hned v úvodu komentáře zaměřují na důležitost digitalizace společnosti jako takové. Přitom vycházejí z argumentů prezentovaných platformou Rozumné právo. Sympatické je zjištění, že členy této platformy tito autoři nejsou¹⁾ a na podporu svých názorů tedy necitují sami sebe, jak se občas v odborných publikacích stává. Již v úvodu je zdůrazněna důležitost vytvoření tzv. katalogu služeb (registru práv a povinností), tedy detailního soupisu toho, co má být digitalizováno. Povinnost státní správy vytvořit tento katalog byla stanovena k 1. 2. 2021 s tím, že má následovat čtyřleté období, kdy by měly být všechny agendy uvedené v tomto katalogu zdigitalizovány.

Po obecném zastřešujícím úvodu již autoři přistupují ke komentáři jednotlivých ustanovení. Komentář k § 1, který vymezuje předmět úpravy, obsahuje výklad koncepce právní úpravy před přijetím zákona o právu na digitální služby, seznamuje čtenáře s úpravou problematiky v rámci Evropské unie a na mezinárodní úrovni, představuje základní principy zákona a vymezuje poskytovatele a příjemce digitálních služeb. Pokud jde o předchozí koncepcce, zmiňuje komentář výslovně vývoj koncepce programu e-Governmentu „Digitální Česko“, Radu vlády pro informační společnost a zřízení funkce vládního zmocněnce pro informační technologie a digitalizaci. Autoři dále po uvedení seznamu relevantních právních předpisů EU k dané problematice upozorňují na pravidelné sledování digitální konkurenceschopnosti jednotlivých členských zemí a ukazatel „index digitální

¹⁾ Dva členové této skupiny jsou však advokáty jedné z advokátních kanceláří, v níž autoři působí.

ekonomiky“ a na program „Digitální Evropa“ vytvořený pro roky 2021-2027 Evropskou komisí.

Základním principem zákona je zakotvení univerzálního práva všech soukromých osob na poskytnutí digitální služby a odpovídající povinnost orgánů veřejné moci vykonávat všechny úkony též jako digitální službu, pokud to není z povahy věci vyloučeno. Co víc, zákon koncipuje automatickou povinnost orgánu veřejné moci upřednostnit elektronický způsob jednání (pokud existuje více způsobů, jak službu poskytnout). Soukromé osoby pak zákon motivuje k využití digitálních správních úkonů formou snížení správních poplatků. Základním předpokladem pro aplikaci zákona o právu na digitální služby je vytvoření registru práv a povinností (tj. sestavení tzv. katalogu služeb).

Zásadní je komentář k § 2, kde jsou definovány základní pojmy, digitální služba a katalog služeb. Obdobou poskytování digitálních služeb na evropské úrovni je tzv. jednotná digitální brána.²⁾ Metodika pro evidenci služeb veřejné správy, jejich úkonů a plánů digitalizace je v gesci Ministerstva vnitra. Prostřednictvím katalogu služeb plní ministerstva a další ústřední správní úřady i povinnosti vyplývající z nařízení EU, kterým byla zřízena jednotná digitální brána.³⁾

Právo na digitální službu, základní zásady při poskytování digitálních služeb, jednotlivá oprávnění uživatele zákona, vymahatelnost digitální služby, související práva a povinnosti podle jiných zákonů jsou pojednány u komentáře k § 3.

V souvislosti s právem činit digitální úkon komentář rozebírá institut elektronické identifikace, datové schránky, kontaktní místo veřejné správy, informační systém veřejné správy, autorizaci digitálního úkonu pomocí aplikace „Mobilní klíč e-Governmentu“, koncept „přístupu se zaručenou identitou“, automatizované formuláře, resp. automatizované doplnění údajů v interaktivních formulářích.

Právo na osvědčení digitálního úkonu komentář připodobňuje k otisku datové zprávy, k doručence/dodejce. Osvědčení je veřejnou listinou s důkazní funkcí. Komentář podrobně popisuje obsahové a formální náležitosti osvědčení, postup pro jeho vystavení a jeho vzor.

U komentáře k právu na nahrazení úředně ověřeného podpisu nebo uznávaného elektronického podpisu je pojednáno o legalizaci, elektronických podpisech (jejich úrovních, bezpečnostně-technickém aspektu), autorizované konverzi dokumentů, elektronickém časovém razítku, elektronické pečeti, možnostech jednoznačné identifikace, různých formách ověření a o legitimním omezení tohoto práva. V této části se komentář věnuje i rozboru pojmů „listina“ a „dokument“ v jejich vzájemném vztahu.

²⁾ Dostupná z <https://europa.eu/youreurope/index.htm#cs>.

³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1724.

V souladu s posloupností pojednání právních institutů v zákoně, pak komentář pojednává právo na využívání údajů. Zde vysvětluje výchozí princip *once only*, jehož provedení znamená, že fyzické a právnické osoby poskytnou státu své údaje pouze jednou a poté už je povinností orgánů veřejné moci získaná data sdílet mezi sebou. K tomu budou využívána data ze základních registrů a Agendového informačního systému MPO. Dopad ustanovení zákona tak bude závislý na obsahu a rozsahu těchto registrů. Komentář upozorňuje na ustanovení právních předpisů, ze kterých plyne oprávnění orgánů veřejné moci data z uvedených registrů čerpat. Stát se může legálně dostat k údajům z datových fondů buď na základě zákonného zmocnění, nebo na základě souhlasu uživatele služby. Naopak opakované vyžadování údajů od uživatele služby, pokud je lze získat z registrů, bude považováno za nesprávný úřední postup se všemi důsledky. Případy, kdy je možné, resp. nutné si údaje vyžadovat přímo od uživatele služby, jsou v komentovaném ustanovení rovněž popsány.

U nároků na souhlas, jeho poskytnutí a odvolání je pojednáno o rozsahu a způsobu udělení souhlasu, požadavcích na souhlas podle GDPR, odvolání souhlasu a povinnosti mlčenlivosti na straně orgánů veřejné moci.

U práva na zápis práva, povinnosti nebo právní skutečnosti řeší komentář nejen obsah tohoto práva, ale také jeho uplatnění (zápis, výmaz) a aktualizaci údajů a odstraňování rozporů se skutečným stavem. Vysvětlen je pojem „podkladový úkon“ a připomíná se, že dané ustanovení je také promítnutím zásady *once only*.

Komentář k právu na prokázání právní skutečnosti podle zákona o právu na digitální služby vychází ze shrnutí předchozí právní úpravy prokázání a osvědčení právní skutečnosti, rozebírá důkaz odkázáním na údaje, dokázání výpisem z informačního systému veřejné správy, informační systém veřejné správy samotný, výluku z povinnosti předkládat listiny a rovnoprávnost elektronických dokumentů s listinami. Text komentáře se zde věnuje i právně nedefinovanému pojmu „agenda“ s uvedením odkazu na dálkově přístupný přehled agend a na seznam ohlášených informačních systémů. Upozorňuje na výklad pojmů „věrohodnost původu“ a „neporušenost obsahu“.

Zakotvení práva na zápis kontaktního údaje nebude vyvolávat velké aplikační problémy a komentář to reflektuje. Podrobněji se však zabývá právem na informace v souvislosti s poskytováním digitálních služeb, konkrétně pak právem na přístup k údajům, notifikaci končící platnosti vybraných dokumentů, notifikaci ohledně změny údajů a úpravě dané problematiky ve zvláštních předpisech. Stěžejní u této problematiky je způsob přístupu k údajům, resp. jejich poskytování v celém rozsahu prostřednictvím portálu veřejné správy. K neposkytnutí údajů smí docházet jen výjimečně. Formu notifikace zákon neupravuje.

Podrobně je pojednáno rovněž o právu na elektronickou identifikaci a autentizaci – od vysvětlení pojmu přes komentář k systémům elektronické identifikace a prostředky pro elektronickou identifikaci. Zvlášť je rozebrána

elektronická identifikace prostřednictvím přihlášení do ISDS a u portálových řešení územní samosprávy. Komentář u tohoto ustanovení již i představuje záměr jeho změn a doplnění s uvedením, že však není zjevné, zda má novelizace (k sněmovnímu tisku 756 z 8. volebního období) šanci být přijata, a proto ji detailně nerozebírá.

Pojem technologické neutrality nemá v právu ani teorii jasnou definici a obsah pojmu se podle komentáře může lišit podle účelů, pro které ho právní řád používá, nebo podle dopadů, které jeho použití vyvolává. Jako možné účely uvádí autoři regulaci chování adresátů normy, zajištění flexibility práva, nediskriminační povahu právního státu, atp. V komentovaném zákoně se princip technologické neutrality projevuje ve výslovném umožnění užívání „off-line“ způsobu komunikace, zákazu příkazat používání konkrétní technologie pro přístup k digitální službě a požadavek na otevřený formát u výstupu digitální služby. Následně komentář rozbírá výjimky z tohoto principu.

K přechodným a závěrečným ustanovením. Zde jsou uvedena vynětí z působnosti zákona, harmonogram procesu digitalizace vyplývající ze zákona a povinnost vlády vydat nařízení s rejstříkem digitálních úkonů, které bude možno činit prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy.

Změnová ustanovení zákona (§ 15 až § 25) komentář podrobně nerozebírá, obsahuje však soupis změn v novelizovaných zákonech, což je to podstatné.

S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že komentář je nejen zajímavým aktuálním čtením, ale především potřebnou pracovní pomůckou pro všechny orgány veřejné moci. Přináší ucelený pohled na problematiku digitalizace, uvádí cenné odkazy na informační zdroje k problematice, poukazuje na relevantní prameny práva, vysvětluje nově definované, nebo naopak nikde nedefinované pojmy, se kterými zákon pracuje, a především vysvětluje postavení komentovaného předpisu v českém právním řádu a jeho souvislosti s jinými právními předpisy.

Petra Gronwaldtová Wagnerová