

# E-government jako specifické právní odvětví?

JAN NEŠPOR\*

## *E-government as a specific legal branch?*

**Summary:** *Is there a branch of law called eGovernment law in the Czech legal system? What are its defining criteria or features? Can the complexity of legal regulations be distinguished and systematized into a coherent whole.*

*In order to answer the above hypothesis, the article is based on the theoretical definition of the legal branch. The article discusses this definition and compares the various features that can be observed in eGovernment legislation with it. In addition, the article addresses the related question of whether eGovernment legislation also regulates unique rights and obligations, such as the right of individuals to use eGovernment and its various digital tools and services, and the obligations of public administration to implement these tools and services for practical use.*

*The conclusion of the analysis is that a separate and specific branch of law is emerging and improving, i.e. the law of eGovernment, which consists of specific criteria and features, is based on unique principles, and establishes new rights and obligations.*

**Keywords:** *eGovernment, legal branch, systematization*

S počátkem 21. století se e-government stal novým globálním fenoménem, který se postupně začleňuje do veřejné správy a příslušných právních řádů různých států. Nebylo však mnoho pokusů nahlížet na problematiku právní regulace e-governmentu jako na samostatné právní odvětví.

Ambicí tohoto článku je potvrdit či vyvrátit hypotézu, že „právo e-governmentu je specifickým právním odvětvím, které je tvořeno specifickými právními předpisy a je založeno na specifických právních principech pro jeho tvorbu i aplikaci. Součástí práva e-governmentu jsou specifická práva a povinnosti všech zúčastněných subjektů.“ Hlavním cílem tohoto článku v návaznosti na výše uvedenou hypotézu je snaha o ucelenou systematizaci roztržité právní úpravy a vymezení jejích hlavních charakteristik.

Vymezení nově vznikajícího právní odvětví a definování jeho základních principů má potenciál přispět k pečlivějšímu zákonodárství a k větší znalosti a pochopení někdy příliš technické právní úpravy ze strany jejích adresátů (dotčených fyzických, fyzických podnikajících a právnických osob). Má rovněž

potenciál vytvořit předpoklady pro vznik nového právního oboru a příležitosti pro další výzkum ze strany právní vědy.

První část tohoto článku se zabývá pojmem e-government a jeho základními prvky. Vymezení základních prvků e-governmentu je základem pro další analýzu výše uvedené hypotézy v kapitole e-government a jeho prvky tohoto článku. V ní se zaměřuji na teoretické aspekty právního odvětví a porovnávám je s již vymezenými základními prvky e-governmentu, čímž definuji pojem a zvláštní systematiku tohoto nově vznikajícího právního odvětví a upozorňuji na několik základních principů, které jsou již v právní úpravě e-governmentu v České republice zakomponovány.

## **E-government a jeho prvky**

Je nezbytné zdůraznit, že e-government není jen procesem propojení veřejné správy s informačními a komunikačními technologiemi (i když je to jeden ze společných jmenovatelů), ale že e-government má i další roviny tohoto konceptu. Extenzivně lze e-government

\* Autor působí jako interní doktorand na katedře správního práva a správní vědy PFUK. Článek vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy „Technologický pokrok a společenské proměny jako výzvy pro zkoumání základních otázek práva a vychází z autorovy diplomové práce. Při zpracování článku byl použit AI generativní jazykový model Chat GPT pro účely korektury textu. E-mail: nesporjan@prf.cuni.cz.

vnímat jako poskytování digitálních služeb G2C<sup>1</sup>, G2B<sup>2</sup> nebo dokonce G2G<sup>3</sup> „pro účely integrace existujících procesů a dosažení větší racionality a systémovosti“.<sup>4</sup>

Při pohledu na strukturu e-governmentu v České republice, případně i v zahraničí lze pozorovat, že funkční e-government tvoří tři základní prvky (podle současných technických možností):

- a) digitální nástroje a služby, jejichž prostřednictvím může adresát veřejné správy (ale i samotné úřady) komunikovat s veřejnou správou a předávat a přijímat od ní data;
- b) průběžně aktualizované databáze údajů o orgánech veřejné správy a jejich adresátech;
- c) komunikační síť, která propojuje údaje z databází a vyvozuje z nich věcně ověřitelné závěry; a
- d) principy či zásady, které zajišťují realizaci výše uvedeného.

Pojem digitální služba je mimo jiné i zákonem pojmem obsaženým v § 2 odst. 2 ZPDS,<sup>5</sup> který stanovuje, že se jedná o „(...) úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli služby v rámci agendy a vedený v katalogu služeb (pozn. součást RPP) jako úkon v elektronické podobě (...)“

Jejich využívání, i jak uvádí ZPDS v § 14 odst. 1, by mělo být pojímáno jako právo, nikoli jako povinnost (minimálně u fyzických nepodnikajících osob). Tato povinnost vychází především z respektu vůči generačním rozdílům mezi fyzickými osobami a jejich rozdílným schopnostem ovládat dostupné moderní technologie, někdy označované jako digitální gramotnost,<sup>6</sup> a v neposlední řadě i v důsledku zájmu adresátů chránit své soukromí či jejich přirozeného strachu z neznámého.

Vedle digitálních služeb lze vyčlenit i pojem tzv. digitální nástroje jakožto pomyslnou druhou část prvního prvku e-governmentu. Na rozdíl od digitálních služeb digitální nástroj není zákonem definovaný pojem. Český právní řád naopak spíše poskytuje jakýsi demonstrativní seznam, jak je například obsažen v § 4 odst. 1 ZPDS, toho, co vše může být digitálním nástrojem, tedy zjednodušeně

nástrojem, které úřady poskytují svým uživatelům – adresátům v digitální podobě, a to za účelem efektivnější vzájemné komunikace a jednání. Tyto nástroje nejsou určeny pouze pro uživatele e-governmentu a jejich vnější jednání s úřady, ale také pro úřady a jejich vnitřní agendu.

Pod pojmem digitální služby, které úřady poskytují v rámci e-governmentu, si lze představit například oznámení o blížícím se konci platnosti občanského průkazu, řidičského průkazu nebo jiného dokladu nebo automatické využívání údajů z dostupných evidencí veřejné správy. Poslední zmíněná služba je mimo jiné i odrazem principu „once only“, kterému se dále věnuje tento článek v podkapitole Principy práva e-governmentu.

Důležité je také poznamenat, že některé z nástrojů často poskytují nebo alespoň garantují samotné úřady, teoreticky tak samotné zpřístupnění digitálních nástrojů samo o sobě může být vnímáno jako digitální služba. Nejběžnějšími digitálními nástroji jsou pak například elektronická identifikace, elektronický podpis (a další služby vytvářející důvěru<sup>7</sup>) nebo elektronické doručování, v České republice zabezpečené datovými schránkami. Nástroje (druhá část tohoto prvku) jsou tedy se službami silně propojeny, a proto je třeba z mého pohledu je považovat za jeden vícevrstvý prvek e-governmentu.

Druhým prvkem e-governmentu jsou databáze, které obsahují informace a údaje o oprávněném uživateli digitálního nástroje a/nebo služby a údaje o jednotlivých případech použití nebo údaje, které uživatel veřejné správy již poskytl. Jinými slovy, úřady musí mít přístup k informacím o identitě osoby a jejímu oprávnění s ní komunikovat. Současně mohou orgány uchovávat a využívat již poskytnuté údaje ve prospěch uživatele a také ve prospěch zvýšení efektivity samotné veřejné správy.

Databáze obsahují informace již poskytnuté orgánům nebo informace o různých nástrojích a službách. Aby byla databáze (a celý e-government) efektivní, musí mezi nimi existovat určité propojení. Třetím prvkem e-governmentu je tedy síť, která bezpečně

<sup>1</sup> Government to Citizen (česky: vláda vůči občanům).

<sup>2</sup> Government to Businesses (česky: vláda vůči podnikům).

<sup>3</sup> Government to Government (česky: vláda vůči vládě).

<sup>4</sup> ŠPAČEK, D. *EGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení*. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckova edice ekonomie, str. 9. ISBN 978-80-7400-261-8.

<sup>5</sup> Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („ZPDS“).

<sup>6</sup> MEDIAN. *Digitální gramotnost. Zpráva o stavu a výuce digitální gramotnosti a komparace se zahraničím*. Praha: Median, 2017. [cit. 2021-21-03]. s. 20. Dostupné na [https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Digitalni\\_gramotnost\\_-\\_Zprava\\_o\\_stavu\\_a\\_vyuce\\_digitalni\\_gramotnosti\\_a\\_komparace\\_se\\_zahranicim.pdf/f633dd0f-e5df-c19f-7cfa-38291b31ceb4](https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Digitalni_gramotnost_-_Zprava_o_stavu_a_vyuce_digitalni_gramotnosti_a_komparace_se_zahranicim.pdf/f633dd0f-e5df-c19f-7cfa-38291b31ceb4)

<sup>7</sup> Služby důvěry jsou dokonalým příkladem rozostřené hranice mezi digitálními službami a digitálními nástroji. Zákonodárci se rozhodli nazývat společně elektronické podpisy a elektronická razítka důvěryhodnými (digitálními) službami, protože jsou garantovány a/nebo poskytovány úřady. Vzhledem k jejich použití vůči úřadům je však lze považovat také za digitální nástroj, nikoliv za službu.

propojuje databáze a umožňuje bezpečný přenos dat mezi samotnými úřady nebo mezi úřady a uživateli e-governmentu.

Protože databáze (druhý prvek) nemohou existovat vedle sebe bez sítě (třetí prvek), zabývám se jimi společně jako zvláštní kategorií prvků e-governmentu, které nazývám „stavební kameny“. Bez těchto stavebních kamenů by orgány nemohly efektivně poskytovat ani digitální služby nebo nástroje.

Konkrétní realizace výše uvedených prvků pak závisí na praktickém využití dostupných technologií a vůli efektivně modernizovat ICT<sup>8</sup> infrastrukturu využívanou veřejnou správou obecně.

Čtvrtým prvkem jsou pak principy, kterým se blíže věnuji v podkapitole Principy práva e-governmentu a které mají pro e-government hned dvojitý význam. Zaprvé principy mohou zajistit, že užívání, proces výstavby nebo samotná architektura e-governmentu bude v souladu s těmito principy. Zadruhé mají garantovat, že příslušná legislativa, která bude i do budoucna nastavovat právní rámec pro budování e-governmentu, bude nastavena v souladu s těmito principy. Jednoduše řečeno jsou objevující se principy korektivem jak pro veřejnou správu a praktickou realizaci e-governmentu, tak i pro zákonodárství a tvorbu jeho právní úpravy.

## Právo e-governmentu

Prvním počinem v oblasti českého e-governmentu bylo přijetí ZoISVS,<sup>9</sup> které položilo základy dalšího vývoje. Po ZoISVS následovaly další právní předpisy a související projekty. Legislativa e-governmentu se dlouhou dobu zabývala pouze vytvářením právního rámce pro konkrétní projekty. Tyto projekty vznikaly na základě společenské poptávky a politické vůle zákonodárce reformovat praktickou stránku veřejné správy a zapojit ji do procesu digitalizace. Současně lze podobný trend směrem k digitalizaci pozorovat i v jiných členských státech EU, ale především v kontextu politiky EU jako celku.<sup>10</sup> Vytváření e-governmentu je tedy přinejmenším celo-

evropským trendem, který jde logicky ruku v ruce s transformací práva jako takového. O existenci legislativy e-governmentu není pochyb, otázkou však je, zda existuje specifické právní odvětví – právo e-governmentu?

Před zodpovězením výše uvedené otázky je nezbytné určit, co vlastně konkrétní odvětví práva vytváří a co jej definuje.

A. Gerloch definuje právní odvětví jako „část práva nebo systém práva, který se vyznačuje relativní samostatností v rámci daného systému na základě rozlišovacích znaků a/nebo kritérií. Právo se dělí na odvětví zejména podle tří kritérií: předmětu, metody a účelu právní regulace.“<sup>11</sup>

Na základě této definice lze rozlišit dva znaky, které musí být splněny současně:

- 1) část práva, která je relativně autonomní, a
- 2) její relativní autonomie je založena na specifických znacích a/nebo specifických kritériích.

Abychom tuto definici rozebrali postupně, je potřeba si nejprve položit otázku: jaké jsou specifické znaky práva e-governmentu?

Podle P. Průchy lze dovozovat příbuznost právního odvětví ke správnímu právu zejména společnou administrativně-právní metodou regulace a závislostí realizace hmotného práva na procesních normách správního práva.<sup>12</sup> Právní úprava e-governmentu upravuje povinnost veřejné správy, případně jiných součástí veřejné moci, budovat e-government. Zároveň je tato úprava *lex specialis* vůči některým procesním normám správního práva (např. SpŘ<sup>13</sup>). Z těchto předpisů vyplývají konkrétní povinnosti pro orgány veřejné moci, především pro orgány veřejné správy (např. povinnost využívat data z elektronických evidencí), a dále práva a povinnosti pro adresáty veřejné správy (např. právo na zřízení datové schránky a tomu odpovídající povinnost strpět právní fikci doručení do datové schránky).

Ve správním právu se rozlišují obecná a zvláštní části. Obecná část upravuje pojmy, zásady, instituty a předpisy společné pro celou veřejnou správu.<sup>14</sup> Zvláštní část pak obsahuje hmotněprávní úpravu (případně speciální procesní úpravu) v jednotlivých oblastech

<sup>8</sup> Informační a komunikační technologie.

<sup>9</sup> Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů („ZoISVS“).

<sup>10</sup> Srovnání Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Digitální kompas 2030: Evropské pojetí digitální dekády, ze dne 9. března 2021, COM(2021), 118 final a Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí politický program 2030 „Cesta k digitální dekáde“, ze dne 15. září 2021, COM(2021), 574 final.

<sup>11</sup> GERLOCH, A. [Právní odvětví] In: HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

<sup>12</sup> Srovnání s PRŮCHA, P. a S. SKULOVÁ. *Základy správního práva a veřejné správy: Procesně právní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1994. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. str. 22. ISBN 80-210-0984-5.

<sup>13</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („SpŘ“).

<sup>14</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). str. 12. ISBN 978-80-7400-624-1.

činnosti veřejné správy obsažené v derivátech správního práva podle A. Gerlocha,<sup>15</sup> respektive v tzv. správních odvětvích podle D. Hendrycha (např. stavební právo).<sup>16</sup> Lze tedy shrnout, že jako jeden ze znaků právní úpravy e-governmentu lze definovat to, že funguje jako derivát práva správního.

Jak jsem již zmínil v kapitole E-government a jeho prvky, e-government je částečně činností, která zahrnuje integraci informačních a komunikačních technologií do veřejné správy a digitalizaci veřejné správy. Prvním krokem při vytváření právní úpravy e-governmentu je nastavení právního rámce, ve kterém bude e-government operován, tj. zákonodárce přijme právní předpisy, které veřejné správě ukládají konkrétní povinnosti. Aby byl e-government skutečně funkční, nepostačí pouhé přijetí právních předpisů. Aby k naplnění povinností došlo, musí veřejná správa sama zajištění databází, komunikační sítě nebo jednotlivé nástroje a služby fakticky realizovat, podobně jako právní úprava pozemních komunikací nezajistí jejich výstavbu.

Faktickou realizací mám na mysli činnost veřejné správy, při které dochází k zákonem předpokládanému zapojení ICT do veřejné správy a následnému poskytování předpokládaných nástrojů a služeb. Tato činnost zahrnuje i správu jednotlivých systémů založených na ICT a plnění dalších souvisejících povinností. Jinými slovy faktická realizace právní úpravy je téměř absolutně závislá na sekundární činnosti příslušných subjektů.<sup>17</sup>

U otázky, „jaké jsou specifické znaky práva e-governmentu“, lze na základě výše uvedeného konstatovat, že právní úprava e-governmentu vykazuje následující specifické znaky:

- silná vazba právní úpravy e-governmentu na správní právo, respektive její existence jakožto správní odvětví; a
- závislost její realizace na faktické činnosti příslušných subjektů.

Druhou otázkou v souvislosti s definicí A. Gerlocha zůstává, jaká jsou kritéria (předmět, metoda, účel) (...) práva e-governmentu?

*Předmět* takové právní úpravy neboli „Co toto právo upravuje?“ lze v příslušných právních předpisech vydefinovat následovně:

- právní rámec pro integraci informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě, digitalizaci veřejné správy, posky-

tování vhodných nástrojů a služeb a odpovídající povinnosti orgánů veřejné správy při provádění této integrace;

- práva a povinnosti adresátů, jako jsou individuální práva na využívání e-governmentu nebo práva a povinnosti spojené s nástroji, službami a procesy souvisejícími s e-governmentem;
- dohledové a kontrolní činnosti a odpovědnosti orgánů v oblasti regulace e-governmentu; a
- základní zásady a principy mající vliv na realizaci samotného e-governmentu, jakož i na tvorbu právního rámce.

*Způsob* takové právní úpravy neboli „Jak toto právo upravuje jeho předmět?“ je úprava formou závazných norem práva veřejného jakožto derivátu správního práva; a v souladu s předmětem a způsobem pak *účelem* takové právní úpravy neboli „Proč toto právo upravuje výše zmíněné?“, je velmi pravděpodobně

- z hmotněprávního hlediska úprava činnosti orgánů veřejné správy, stanovení konkrétních požadavků pro výkon veřejné správy v oblasti e-governmentu a související práva a povinnosti subjektů, ale i adresátů;
- z procesněprávního hlediska úprava organizace a působnosti konkrétních orgánů veřejné správy v oblasti e-governmentu a specifikum postupů při výkonu veřejné správy v této oblasti,
- v obecné rovině pak v neposlední řadě i úprava korektivů – zásad či principů majících vliv na činnost, organizaci i působnost veřejné správy a stejně tak i na moc zákonodárnou při projednávání a schvalování závazných norem souvisejících s e-governmentem.

Na základě výše uvedeného lze pozorovat, že existuje tendence vytvářet a zdokonalovat právní odvětví (právo e-governmentu), které má výše uvedené znaky a kritéria. Relativní samostatnost práva e-governmentu je vyjádřena tím, že je koncipováno jako zvláštní část správního práva (správní odvětví). Toto správní odvětví práva upravuje zavádění a využívání ICT v činnosti veřejné správy, digitalizaci veřejné správy, související nástroje & poskytované služby a příslušná práva a povinnosti adresátů veřejné správy a povinnosti orgánů veřejné správy.

<sup>15</sup> Srovnání s 1. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 3., rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 127–128. ISBN978-80-8647-385-7

<sup>16</sup> HENDRYCH, D., op. cit. sub. 15.

<sup>17</sup> Nad rámec výše uvedeného se pak „kvalita“ e-governmentů v rámci celého světa, hodnocena například podle DESI nebo e-government benchmarku odlišuje nejen tím, jak je nastaven právní rámec, ale tím, jak dobře se veřejné správě nebo jiné entitě podaří právem předpokládanou činnost fakticky zrealizovat.

## Právo na využívání e-governmentu

Pokud existuje ucelená struktura norem, které upravují e-government, je jistě namístě se ptát, zda existuje možnost, respektive oprávnění jeho uživatelů odpovídající práva efektivně užívat a vymáhat. Jinými slovy, co se stane, pokud stát (v širokém slova smyslu) nezajistí, ať už sám nebo s pomocí soukromých subjektů, realizaci projektů e-governmentu?

V rámci legislativy e-governmentu zákonodárce stanoví jasné povinnosti, které stát musí plnit, a zároveň adresáti jejich plnění legitimně očekávají. Teoreticky lze tato práva souhrnně označit jako právo na využívání e-governmentu, kterému odpovídá povinnost státu e-government realizovat. Otázkou však zůstává, zda skupina práv zahrnovaná pod právo na užívání e-governmentu vůbec existuje a zda se jedná o veřejné subjektivní právo adresátů veřejné správy v českém právním řádu odrážející objektivní povinnost státu realizovat své povinnosti uložené zákonem?

A. Mácha uvádí v rámci srovnání s teorií subjektivního práva podle V. Knappa a A. Gerlocha, že „Subjektivní právo má určité složky či roviny. Obvykle se uvádějí tyto tři složky subjektivního práva:

- 1) Právo (někdy označováno jako možnost) chovat se určitým způsobem v mezích zákona.
- 2) Právo (možnost) požadovat odpovídající chování od jiného.
- 3) Právo (možnost) požadovat právní ochranu“.<sup>18</sup>

Cílem následujícího článku je tedy určení, zda je užívání e-governmentu subjektivním právem, které naplňuje tři výše uvedené roviny. Pro účely této analýzy jsem si zvolil základní registry jako příklad, na kterém budu výše uvedenou teorii aplikovat.

### Právo chovat se určitým způsobem

Každý adresát může za splnění konkrétních podmínek žádat o výpis z některého základních registrů, může požadovat, aby veřejná správa využívala údaje zapsané v základních

registrech, a dokonce může mít přístup do některých ze základních registrů (např. RUIAN<sup>19</sup>). Výše uvedené funkcionality by nebyl adresát schopný vykonávat bez toho, aby byly základní registry reálně fungující informační systémy veřejné správy, jak vyžaduje ZoISVS. Z uvedeného tak lze dovodit, že první definiční znak subjektivního práva, tj. právo chovat se určitým způsobem v mezích zákona, je splněn.

### Právo požadovat odpovídající chování od jiného

Jak uvádí M. Kopecký, veřejná správa je obecně zavázána chovat se tak, aby konkrétní pravidla v zájmu jednotlivce i celku byly dostatečně implementovány.<sup>20</sup> Obdobně tak lze nahlížet i na povinnost veřejné správy realizovat dílčí projekty e-governmentu, ze kterého plynou konkrétní práva a povinnosti veřejné správy, respektive jejímu orgánu, i dotčenému adresátovi. Každý adresát veřejné správy tak očekává, že stát splní svou povinnost a zřídí základní registry včetně všech zákonem předpokládaných funkcionalit.

Adresátům těchto norem tedy náleží právo požadovat odpovídající chování od jiného, a to od státu. Právo na využívání základních registrů tedy splňuje i druhý definiční znak.

### Právo požadovat právní ochranu

Existuje-li tedy povinnost státu zřídit základní registry, plyne z toho současně právo jednotlivce očekávat splnění této povinnosti.<sup>21</sup> Tímto způsobem lze dovodit existenci i třetí charakteristiky veřejného subjektivního práva – právo požadovat jeho ochranu.

Jak uvádí Knapp nebo Gerloch, zásadní je pro úspěšnou ochranu takového práva jeho schopnost být uplatnitelné skrze prostředky jeho právní ochrany.<sup>22</sup> Otázkou zůstává, jaké prostředky a jestli vůbec nějaké právní úprava nabízí.

Ústavní soud konstatoval, že zápis nebo výmaz určitého práva z informačního systému (tj. i základních registrů) má povahu zásahu a v případě neoprávněného pak nezákonného

<sup>18</sup> Srovnání KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 194, ISBN 80-7179-028-1. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 151, ISBN 978-80-7380-454-1 a MÁCHA, A., 2017. *Veřejné užívání a vlastnické právo*. Olomouc. Disertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta. Vedoucí práce TOMOSZKOVÁ, Veronika.

<sup>19</sup> Základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí neboli registr územní identifikace.

<sup>20</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C. H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. str. 41. ISBN 978-80-7400-727-9.

<sup>21</sup> V právní úpravě lze současně nalézt i závěrečná a přechodná ustanovení v dílčích předpisech, která výslovně stanovují povinnost dotčených orgánů zajistit realizaci dílčích projektů. Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotnických službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, („ZoZR“) v § 64 (1) například uvádí: „Registr obyvatel se vytvoří (...), a to nejpozději do 2 let (...)“, obdobně povinnosti státu pak obsahuje i ustanovení § 10 (1) ZoISVS, § 14 (4) ZPDS nebo § 14 (5) ZPDS.

<sup>22</sup> Srovnání KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 194, ISBN 80-7179-028-1, a GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 151, ISBN 978-80-7380-454-1.

zásahu ve smyslu § 82 a násl. SŘS.<sup>23, 24</sup> Nicméně s ohledem na to, že zásah má ve smyslu SŘS směřovat proti jednotlivci, nebude samotné „nezřízení základních registrů“ na rozdíl od zápisu/výmazu údajů zásahem ve smyslu SŘS. Obdobně lze vyloučit aplikaci nástrojů správního práva, jako je obrana proti rozhodnutí nebo nečinnosti ve smyslu SpŘ i SŘS, které jsou úkonem individuálního charakteru.

Naopak pro případy pochybení státu plošného charakteru, kterým případné nezřízení „základních registrů“ je, zakotvuje právní úprava možnost obrany proti tzv. nesprávnému úřednímu postupu.<sup>25</sup> „Nesprávným je podle odborné literatury i ustálené judikatury takový úřední postup, který buď porušil normu, či určitý daný pořádek postupu, přičemž nesprávným postupem lze rozumět i nečinnost příslušného orgánu, který měl jednat či rozhodnout, případně učinit jiné opatření.“<sup>26</sup>

Pokud by tedy skutečně stát nezajistil funkčnost základních registrů, porušil by tím svou povinnost stanovenou ZoZR, čímž by svou nečinností naplnil význam „nesprávného úředního postupu“. Dotčený subjekt, byla-li mu tím způsobena škoda, by mohl uplatnit svou obranu tím, že bude po státu požadovat náhradu vzniklé škody. Jinými slovy, jedním z prostředků obrany proti nečinnosti státu s realizací projektů e-governmentu může být právě obrana proti nesprávnému úřednímu postupu.

Vzhledem k tomu, že tato analýza vychází z teoretického modelu „nezřízení“ základního registru, nelze s jednoznačností určit, že by v daném případě byl potenciální stěžovatel úspěšný. Na druhou stranu však právě úprava obrany proti nesprávnému úřednímu postupu slouží k ochraně zájmů před činností státu nad rámec individuálních úkonů. Obdobně tak lze uvažovat například i o právu na využívání systému datových schránek, autorizované konverze nebo propojených informačních systémů veřejné správy.

Z tohoto důvodu mám za to, že právo adresátů na využívání e-governmentu (či dílčího projektu) naplňuje všechny tři klíčové

znaky – možnost chovat se určitým způsobem, požadovat toto chování po jiném a zajišťovat prostředky jeho ochrany.

## Principy práva e-governmentu

Zásady práva e-governmentu obecně vycházejí ze základních zásad činnosti správních orgánů<sup>27</sup> nebo z obecně platných zásad, jako je ochrana osobních údajů, ochrana soukromí nebo právo na řádnou správu. Právo e-governmentu však představuje již zmíněné zásady, které jsou zaměřeny jako korektiv jak pro tvorbu práva v oblasti práva e-governmentu, tak i pro realizaci, činnosti nebo organizaci v rámci soustavy e-governmentu.

V první řadě jde o již zmíněnou zásadu „once only“ (pouze jednou). Samotnou podstatou digitalizace je zvýšení efektivity a následně úspora času dotčených adresátů, kteří již nemusí být při styku s veřejnou správou fyzicky přítomni. Tato zásada zajišťuje, že jednou sdílená data s veřejnou správou nebude veřejná správa opakovaně vyžadovat. Účelem této zásady je cílit na tvorbu zákonů v oblasti e-governmentu v tom smyslu, že zákonodárce záměrně nastaví zákon tak, aby sdílení dat za stanovených podmínek umožnil. Tato zásada úzce souvisí se zásadou interoperability e-governmentu, tj. se zajištěním schopnosti dílčích systémů vyměňovat si informace mezi sebou.<sup>28</sup>

Stále existuje několik zranitelných skupin, pro které je práce s informačními a komunikačními technologiemi velkou výzvou, jako jsou starší lidé, lidé se základním vzděláním nebo lidé žijící v regionech se špatným pokrytím sítěmi.<sup>29</sup> Těmto lidem je třeba poskytnout formu záruky alternativy k digitálnímu světu, bezplatné digitální vzdělávání nebo jiné formy kompenzace. Druhou skupinou jsou pak lidé, kteří z logických důvodů, jako je ochrana soukromí nebo strach, ani moderní technologie využívat nechtějí.

Zákon tento problém nevyřeší, ale rozhodně může vytvářet podmínky a právní rámec pro vhodné nástroje a zajištěním řídicího principu – principu dobrovolnosti, který zajišťuje svobodu volby, zda fyzické osoby chtějí

<sup>23</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. ledna 2020, sp. zn. I. ÚS 3534/19.

<sup>25</sup> Ustanovení § 5 (b) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 25 Cdo 2120/2000 ze dne 22. srpna 2002.

<sup>27</sup> Ustanovení § 2 a násl. SpŘ.

<sup>28</sup> Tuto zásadu zmiňuje např. DONÁT, J., TOMÍŠEK, J., ORŠULÍK, D. § 7 [Právo na využívání údajů] In: ZAJÍČEK, Z. a kol. *Zákon o právu na digitální služby: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2021. Beckovy komentáře, str. 92. ISBN 978-80-7400-822-1, nebo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/1724 ze dne 2. října 2018, kterým se zřizuje jednotná digitální brána pro poskytování přístupů k informacím, postupům a k asistenčním službám a službám pro řešení problémů a kterým se mění nařízení (EU) č. 1024/2012 („SDGR“).

<sup>29</sup> MEDIAN, op. cit. sub. 7, p. 21.

žít, komunikovat nebo jednat digitálně (či nikoli). Na druhou stranu, ve prospěch povinného používání digitálních nástrojů a služeb mohou hovořit argumenty, jako je přínos k inovacím a modernizaci společnosti. Určitým kompromisem pak je ten důsledek, že se zásada dobrovolnosti v českém právním řádu nevztahuje na fyzické podnikající a právnické osoby, které mají větší kapacitu úspěšně překonat některé překážky, jež digitalizace přirozeně přináší. Zaměření tohoto principu pouze na fyzické osoby je podle mého názoru konsensem mezi potřebou pokroku a ochranou ohrožených skupin fyzických osob.<sup>30</sup>

Třetím důležitým principem je princip *digital by default* (primární digitalizace). Na první pohled by se mohlo zdát, že je tento princip v rozporu s principem dobrovolnosti, nicméně je mezi nimi rozdíl. Dobrovolnost má za cíl zajistit fyzickým osobám právo zůstat „mimo síť“. Hlavní premisou *digital by default* je, že pokud existuje služba poskytovaná státem, měla by být poskytována, pokud možno, digitálně (s analogickou alternativou). Nejedná se však o povinnost fyzických osob jednat se státem primárně digitálně. Projevem *digital by default* je například vytvoření legislativního prostředí pro digitalizaci nebo snaha co nejvíce digitalizovat příslušná odvětví a jejich služby.

Není překvapením, že moderní informační a komunikační technologie jsou dynamicky se rozvíjejícím odvětvím současných technologií. Jsou součástí každodenního života doslova všech subjektů. Jak ale zajistit, aby právní rámec byl „optimální“ a zbytečně „neházel klacky pod nohy“ nově vznikajícím technologiím či efektivnějším řešením? Jak zajistit, aby právní rámec pro „využívání moderních informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě“ byl vždy aktuální a nemusel se měnit s každou novou technologií, čímž by se vystavoval riziku „zastarání“?

Tuto otázku řeší tzv. technologická neutralita. Technologická neutralita je poměrně složitý pojem, který nelze vyjádřit jednoduchou definicí. Jak shrnuje J. Harašta ve své disertační práci: „Technologická neutralita má (...) zajistit, aby statický text v důsledku technologického vývoje nezastaral a nestal se neúčinným.“<sup>31</sup>

Legislativa e-governmentu jako taková se nezabývá regulací technologií, které se pro e-government používají, ale spíše využívá dostupné technologie tím, že je začleňuje do svých činností a připravuje pro tento účel právní rámec. Vrátime-li se však k tématu tohoto odstavce (vztah mezi technologickou neutralitou a legislativou), lze podle B. J. Koops vymezit čtyřmi hlavními účely:

- regulovat chování subjektů, nikoliv prostředky jejich chování;
- zajistit funkční rovnocennost mezi různými způsoby realizace určitého chování (např. elektronický podpis je rovnocenný standardnímu podpisu, pozn. autora);
- nediskriminovat technologie s rovnocenným účinkem, tj. neupřednostňovat jednu technologii před druhou; a
- zajistit udržitelnost zákona a přizpůsobit jej budoucímu vývoji.<sup>32</sup>

Představa, že právní rámec institutů e-governmentu je přesně vázán na konkrétně definovanou technologii, by v budoucnu vedla ke kolapsu e-governmentu jako takového. S nástupem nové technologie by totiž technologicky specifický právní rámec e-governmentu okamžitě zastaral a znehodnotil se, což by vzhledem ke specifčnosti dalších různých informačních a komunikačních technologií způsobilo, že by e-government nebyl interoperabilní a ve výsledku ani příliš funkční.

Technologická neutralita tvorby práva je principem, který zajišťuje, že zákonodárce jde jedinou cestou, cestou technologické neutrality. Takový princip pak zajistí, že „statický text se nestane zastaralým a neúčinným tvář v tvář technologickému vývoji“.<sup>33</sup>

## Systematika práva e-governmentu

Právní předpisy práva e-governmentu v České republice nejsou obsaženy v žádném kodexu, naopak je právní úprava difúzní. Lze však konstatovat, že právo e-governmentu má i specifickou systematiku, a to nejen na základě právní síly norem, jak je obvyklé, ale i na základě jejich funkčního významu s ohledem na samotné fungování e-governmentu. Nutné je zdůraznit, že právo e-governmentu v širším smyslu obsahuje i normy ústavního, správního nebo i soukromého práva. V užším

<sup>30</sup> Tento princip je zakotven v § 14 odst. 1 ZPDS nebo koncepcí Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 910/2014, pokud jde o zřízení rámce pro evropskou digitální identitu, COM(2021) 281 final.

<sup>31</sup> HARAŠTA, J., 2017. *Princip technologické neutrality v kybernetické bezpečnosti*. Brno. Diertační práce. Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta. Vedoucí práce POLČÁK, R. str. 7

<sup>32</sup> KOOPS, B.-J. [Should ICT Regulation be Technology-Neutral?] In: KOOPS, B.-J., M. LIPS, C. PRINS a M. SCHELLEKENS et al. *Starting Points for ICT Regulation. Deconstructing Prevalent Policy One-Liners*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2006. str. 103–108. ISBN: 978-90-6704-216-1.

<sup>33</sup> HARAŠTA, J., op. cit. sub. 32, p. 7.

smyslu lze funkční systematiku norem práva e-governmentu v České republice rozdělit na následující kategorie:

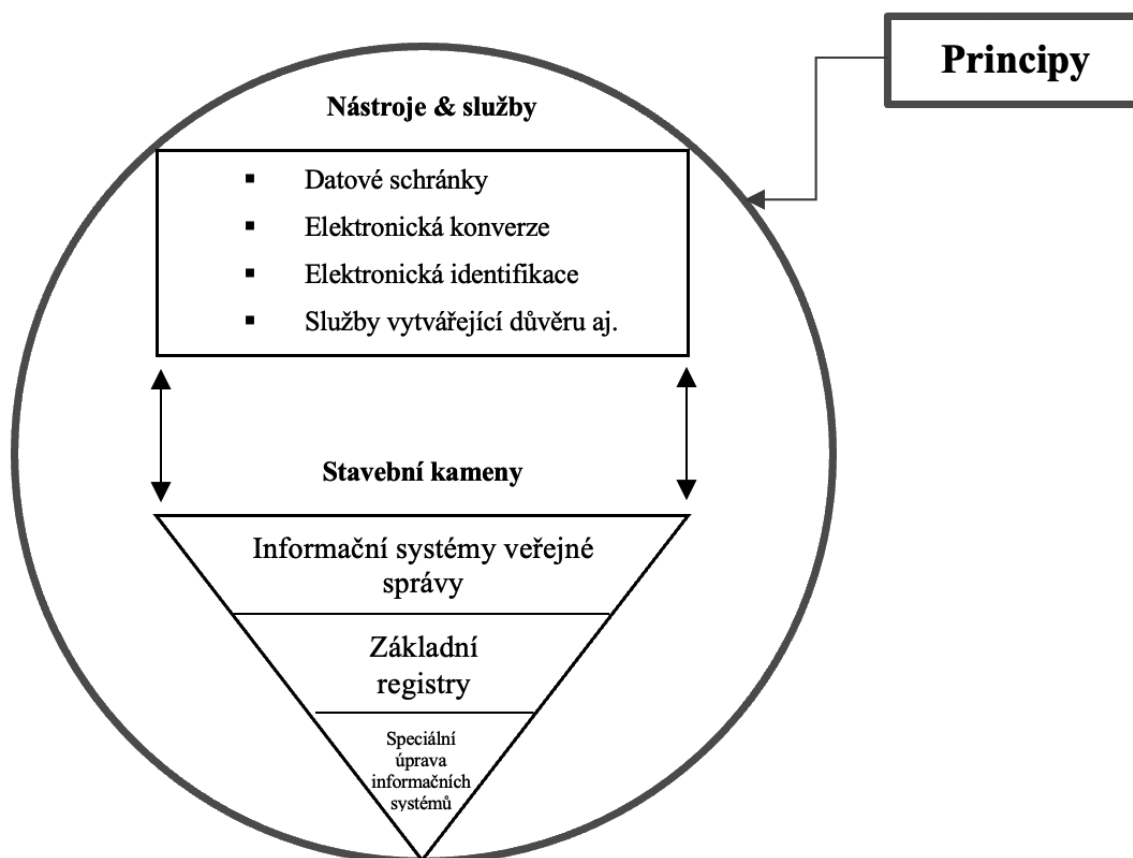
- Normy upravující jednotlivé principy, jako korektivy specifické pro právo e-governmentu;<sup>34</sup>
- normy upravující stavební kameny e-governmentu, mezi něž mohou patřit i normy upravující informační systémy veřejné správy,<sup>35</sup> základní registry<sup>36</sup> a zvláštní úprava informačních systémů veřejné správy

vyjádřená v dalších normách práva e-governmentu; a

- normy upravující nástroje a služby e-governmentu, které mohou zahrnovat normy upravující datové schránky a elektronické konverze,<sup>37</sup> normy upravující elektronickou identifikaci<sup>38</sup> nebo normy upravující služby vytvářející důvěru.<sup>39</sup>

Graficky lze vztah těchto norem vyjádřit následovně (viz obrázek č. 1).

**Obrázek č. 1** – Schéma funkční systematiky práva e-governmentu, autor textu



Principiální normy tvoří obecná pravidla, která jsou závazná jak pro právní úpravu nástrojů e-governmentu, tak pro právní úpravu stavebních kamenů e-governmentu, ale i pro e-government v praktické slova smyslu.

Stavební kameny jsou záměrně znázorněny v pyramidě od obecných pravidel po nejvíce konkrétní. Informační systémy veřejné správy tvoří primárně obecnou úpravu, na kterou navazuje úprava základních registrů

jakožto speciálních informačních systémů veřejné správy zřízených jako centrální databáze klíčových údajů, tak i speciální úprava informačních systémů v dílčích předpisech. Jak ZoZR, tak i speciální úprava v dílčích předpisech mají vztah vůči ZoISVS jako *lex specialis*.

Obousměrná šipka znázorňuje vztah mezi nástroji a základními kameny. Nástroje nejsou ve vzájemném vztahu nadřazenosti a podřazenosti a umožňují všem subjektům

<sup>34</sup> V českém právním řádu zakotveno v ZPDS nebo evropskou legislativou v SDGR.

<sup>35</sup> V českém právním řádu zakotveno v ZoISVS.

<sup>36</sup> V českém právním řádu zakotveno v ZoZR.

<sup>37</sup> V českém právním řádu zakotveno v zákoně č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>38</sup> V českém právním řádu zakotveno v zákoně č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci, ve znění pozdějších předpisů nebo evropskou legislativou v 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 a o zrušení směrnice 1999/93/ES („eIDAS“).

<sup>39</sup> Zakotveno evropskou legislativou v eIDAS nebo v českém právním řádu v ZoSVD,



komunikovat s orgány veřejné správy, získávat údaje z informačních systémů či naopak takové údaje závazně veřejné správě poskytovat. Naopak informační systémy veřejné správy umožňují existenci dílčích nástrojů, jelikož právní úprava společně s každým právním nástrojem e-governmentu vytváří příslušný informační systém, ve kterém jsou evidovány údaje o uživateli toho kterého nástroje.

## Závěr

Cílem tohoto článku bylo potvrdit, či vyvrátit následující hypotézu:

„Právo e-governmentu je specifickým právním odvětvím, které je tvořeno specifickými právními předpisy a je založeno na specifických právních principech pro jeho tvorbu i aplikaci. Součástí práva e-governmentu jsou specifická práva a povinnosti všech zúčastněných subjektů.“

Na základě mého výzkumu se domnívám, že v České republice lze pozorovat nově vznikající právní odvětví nazvané jako právo e-governmentu, které upravuje digitalizaci veřejné správy a zavádění a využívání informačních a komunikačních technologií v její činnosti za účelem její efektivizace a usnadnění kontaktu adresátů s veřejnou správou. Toto právo zahrnuje specifické zásady, jako je zásada technologicky neutrální tvorby práva, zásada *once only*, zásada dobrovolnosti nebo zásada *digital by default*.

Obecně má právo e-governmentu vlastní funkční systematiku rozdělenou do tří skupin právních předpisů – nástroje a služby, stavební kameny (databáze a sítě) a principy.

Právo e-governmentu není izolované a ovlivňuje i další odvětví nebo oblasti práva. Zmínit lze úpravu digitalizace ve stavebním právu, zdravotnickém právu, zadávání veřejných

zakázek nebo právu pozemních komunikací. V případě úpravy datových schránek dochází i k přesahu do občanského práva procesního. Za zmínku stojí i to, že regulace služeb vytvářejících důvěru pro elektronické transakce se nepřímo dotýká i soukromého práva, zejména regulace právního jednání.

Snaha definovat a konsolidovat soubor norem do uchopitelnějšího a srozumitelnějšího celku není pouhým teoretickým konceptem bez významu. Jde především o vymezení pevného základu jak pro právní vědu, tak pro samotnou tvorbu práva. Zároveň právo e-governmentu jistě obsahuje řadu zajímavých právních otázek, které mohou být předmětem výzkumu, což vytváří nové možnosti pro právní vědce a studenty práv.

Ve vztahu k tvorbě práva může vymezené právní odvětví založené na definovaných principech působit jako korektiv pro další legislativní vývoj takového odvětví, ale i pro chování odpovědných orgánů při výstavbě či realizaci e-governmentu. Pro ilustraci lze uvést, že závěr, že nástroje a služby e-governmentu mají být fyzickým osobám poskytovány dobrovolně bez povinnosti takový nástroj a/nebo službu využívat, by mohl a měl být vodítkem pro jakoukoli legislativu spojenou s e-governmentem v budoucnu, pokud bude zavedena. Nicméně nedávný pokus o automatické zřízení datové schránky pro každou fyzickou osobu, která úmyslně či náhodně použila nástroj elektronické identifikace, byl příkladem legislativy, který je spíše v rozporu se zásadou dobrovolnosti.

Snaha o komplexní pohled na toto nově vznikající odvětví práva může navíc přispět k lepšímu porozumění ze strany adresátů a v konečném důsledku by mohla vést k větší digitální gramotnosti a zvýšení počtu uživatelů e-governmentu, který je v České republice stále poměrně nízký.