Návrh implementace § 7 ZoPDS a souvisejících povinností

*§ 7*

*Právo na využívání údajů*

*(1) Orgán veřejné moci nevyžaduje údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému, které jsou mu zpřístupněné pro výkon agendy nebo na základě souhlasu uživatele služby.*

*(2) Uživatel služby má právo udělit souhlas s využíváním údajů o sobě, o svých právech a povinnostech nebo právních skutečnostech, které se ho týkají, vedených v základním registru nebo agendovém informačním systému; orgán veřejné moci je povinen tyto údaje využívat.*

*(3) Uživatel služby může udělit souhlas k využívání údajů v rozsahu a trvání podle své volby na základě vlastního rozhodnutí nebo na základě žádosti orgánu veřejné moci. V rozsahu uděleného souhlasu se neuplatní povinnost mlčenlivosti orgánu veřejné moci. Uživatel služby je oprávněn souhlas kdykoliv odvolat.*

*(4) Souhlas uživatele služby k využívání údajů se podává Agentuře. Agentura zveřejní elektronický formulář k udělení a odvolání souhlasu na portálu veřejné správy.*

# Předpoklady a souvislosti návrhu

Tento dokument vychází z následujících předpokladů:

1. Digitální a informační agentura (dále jen „DIA“) připravila tento dokument na základě vlastních zkušeností a diskuzí vedených v rámci meziresortní pracovní skupiny organizované DIA k výkladu zákona 12/2020 Sb., o právu na digitální služby (dále jen „ZoPDS“).
2. DIA není orgánem příslušným k poskytnutí závazného výkladu ZoPDS. Dokument tak přináší výhradně návrh řešení.
3. Dokument prezentuje návrh pro první etapu implementace ustanovení ZoPDS, který z pohledu některých orgánů veřejné moci (dále jen „OVM“) nemusí zcela bez dalšího naplňovat znění ZoPDS. Jde však o návrh řešení, který se za současného stavu relevantních právních předpisů a technických řešení jeví jako nejpřívětivější pro uživatele a jako jednoduché, účelné, efektivní a hospodárné z pohledu technického řešení pro OVM.
4. Je na odpovědnosti každého jednotlivému OVM, jaké řešení pro implementaci tohoto ustanovení zvolí, tedy zda bude v rámci první etapy implementace tohoto ustanovení následovat dále prezentovaný návrh řešení a následně hledat řešení, které bude z jeho pohledu vhodnější, anebo pro implementaci zvolí zcela jiné řešení.
5. Pokud s některým z dále prezentovaným závěrem nesouhlasil některý z členů meziresortní pracovní skupiny k výkladu ZoPDS, byl mu dán prostor v tomto dokumentu svůj odlišný závěr uvést.

# Povinnost využívat údaje

ZoPDS v § 7 odst. 1 předepisuje OVM povinnost využívat údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému, respektive nevyžadovat tyto údaje od uživatele. Podmínkou je, aby tyto údaje byly OVM zpřístupněny pro výkon agendy anebo k jejich využití udělil uživatel souhlas.

Zpřístupněním údajů se rozumí, že správce příslušného základního registru nebo agendového informačního systému prostřednictvím ústředního správního úřadu ohlašujícího agendu (gestor agendy) uvede náležitosti uvedené v § 51 odst. 6 písm. k) zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, tedy výčet údajů vedených nebo vytvářených podle jiného právního předpisu v rámci agendy a dále jejich vlastnosti (atributy).

V principu by nicméně nemělo docházet k tomu, že OVM nemá zpřístupněné údaje potřebné pro výkon agendy. Zákonem č. 261/2021 Sb. byly ve většině zákonů zrušeny položkové skladby s výčty údajů zpřístupněných pro konkrétní agendu a údaje jsou OVM zpřístupňovány mimo jiné také na základě potřeby podle § 54 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona o základních registrech. Povinnost využívat údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému upravuje také § 5 zákona o základních registrech. OVM by tedy primárně neměl požadovat údaje od uživatele, resp. jej žádat o souhlas s využitím údajů, ale o zpřístupnění požádat. Pokud nějaké údaje navíc OVM zpřístupněné nemá, měl by také v této souvislosti OVM zvážit, zda je skutečně pro výkon agendy potřebuje a zda nejsou od uživatele vyžadovány nadbytečně.

Obdobnou povinnost nevyžadovat údaje znají i jiné právní předpisy. Správní řád ve svém § 6 odst. 2 předepisuje povinnost správního orgánu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a co možná nejméně zatěžoval dotčené osoby. Má zároveň opatřovat podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup, a podklady od dotčené osoby vyžadovat jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.

Základním registrem je registr obyvatel, registr osob, registr územní identifikace a registr práv a povinností. Agendovým informačním systémem je informační systém veřejné správy, který slouží k výkonu agendy, využívání elektronických formulářů nebo elektronické identifikaci.

Ve spojení s § 6 odst. 2 správního řádu OVM musí nejprve ověřit, zda má ke konkrétním údajům přístup na základě zákona či souhlasu uživatele, a teprve následně poskytnutí údajů požadovat po uživateli. To kromě uvedené zásady hospodárnosti správního řízení vyplývá z § 5 zákona o základních registrech. Z odstavce 2 tohoto zákonného ustanovení vyplývá možnost OVM od osob, po kterých je jiným právním předpisem požadováno doložení údajů vedených v základním registru nebo agendovém informačním systému, jen v případech stanovených taxativním výčtem. Vyžadovat údaje od uživatele služby tak může OVM podle § 5 odst. 2 v případech, kdy jsou údaje označeny jako nesprávné, vznikne oprávněná pochybnost o správnosti údaje, nebo jsou údaje nezbytné pro bezpečnostní řízení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. S ohledem na to, že OVM je oprávněn údaje po uživateli vyžadovat pouze v omezených případech, bylo by z hlediska dodržení vstřícnosti veřejné správy vhodné, aby OVM v žádosti o poskytnutí údajů odůvodnil, z jakého důvodu je po uživateli vyžaduje.

Zároveň platí, že na základě § 7 odst. 1 nesmí být jakkoliv k tíži uživatele, nebude-li reagovat na výzvu OVM k poskytnutí údajů či údaje neposkytne, pokud jsou OVM zpřístupněné dle tohoto ustanovení.

**Je podstatné zmínit, že v případě, kdy OVM vyžaduje po uživateli pouze relevantní data, je celý tento paragraf nerelevantní. Vlastní iniciativou, kdy si OVM projde veškeré po uživateli požadované údaje a zjistí, zda se nedají obstarat z jiného agendového informačního systému, se eliminuje celá potřeba souhlasů.**

# Souhlas uživatele služby

Pokud OVM nemá údaje o uživateli služby zpřístupněné pro výkon agendy v agendovém informačním systému či základním registru, může uživatel udělit souhlas k využití údajů o sobě, o svých právech a povinnostech nebo právních skutečnostech, které se ho týkají.

Příkladem může být samoobslužný portál, v rámci něhož může být řešeno více agend vyřizovaných ve více ISVS. Každý ISVS si údaje o subjektech vede dle zákonného zmocnění (včetně např. předpisů EU) a i dle udělených souhlasů. Pokud tedy uživatel přistupuje k digitální službě, u které je potřeba doložit údaje z více ISVS a neexistuje možnost tyto údaje využít dle současného stavu (agendové zmocnění ohlášené v RPP), je možné jej požádat o souhlas s využitím údajů jiného ISVS (a tedy i agendy). Takovýto souhlas mohl být udělován i dle jiných právních předpisů a nyní je obsažen i v souhlasu k využití údajů dle odst. 3. Možnost udělení podobného souhlasu zná také § 58a a zákona základních registrech.

Souhlas uživatel udílí na základě svého vlastního rozhodnutí a v rozsahu a trvání podle své volby. Vzhledem charakteru a relevantních údajů by měl být souhlas svobodný, konkrétní, informovaný a jednoznačný. Souhlas je odvolatelný.

Souhlas podle ZoPDS se neaplikuje na soukromoprávní uživatele údajů definované v zákoně č. 111/2009 Sb., o základních registrech, jelikož ZoPDS upravuje vzájemná práva a povinnosti OVM a uživatelů, § 7 míří na povinnost využívat údaje ze strany OVM a uživatelovu možnost udělit souhlas OVM. Využívání údajů soukromoprávními uživateli je upraveno § 5a č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Zde zákon hovoří také o souhlasu, nicméně jde o jiný souhlas, než ten v § 7.

Protože bez vlastní ohlášené agendy, činnostní role a oprávnění na konkrétní údaje jiné agendy nemůže fungovat výměna prostřednictvím referenčního rozhraní veřejné správy, nabízí se pro rychlé umožnění výměny posílání výpisů z informačních systémů veřejné správy dle § Část 1 Hlava 10 zákona č. 365/2000 Sb. o informačních systémech veřejné správy mezi OVM pomocí datových zpráv. Nedá se předpokládat, že uživatel bude čekat na vyřízení služby, až proběhne správné ohlášení agend pro automatizované propojení informačních systémů. Uvedené řešení by mělo následný průběh:

* Uživatel služby udělí přes formulář zveřejněný DIA právo využívat údaje z agendy A do agendy B
* Udělený souhlas se pošle jako dokument agendě A i agendě B a uživateli služby (pokud disponuje zpřístupněnou datovou schránkou)
* Agenda A na základě tohoto souhlasu vytvoří souhrn údajů, ke kterému dal uživatel právo stejným mechanismem, jako kdyby vytvářela výpis z informačního systému veřejné správy podle výše zmíněného zákona. Tento souhrn je tvořen v ideálním případě čitelnou formou v podobě PDF dokumentu a vnořeného XML pro strojové zpracování.
* Agenda A následně agendě B zašle tento souhrn údajů datovou zprávou.

Veškeré činnosti spojené s vytvářením souhrnů údajů a jejich posílání je na zodpovědnosti OVM spravující agendy. Jedná se o řešení, které má být pouze dočasné a nemá nahrazovat správnou komunikaci pomocí propojených informačních systémů přes referenční rozhraní veřejné správy.

# Souhlas na základě žádosti OVM

Krom vlastní iniciativy může uživatele o souhlas s užitím jeho údajů požádat také OVM. Z povahy věci se tato žádost může týkat pouze údajů, které OVM nejsou zpřístupněné pro výkon agendy. Zároveň by mělo jít výhradně o údaje, které potřebuje pro poskytnutí digitální služby. K udělení souhlasu nesmí být uživatel nucen a platí o něm totéž, jako bylo uvedeno v předchozích bodech, včetně toho, že OVM by měl primárně žádat o zpřístupnění údajů na základě potřeby ve smyslu § 54 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona o základních registrech.

# Odvolání souhlasu

Souhlas s užitím údajů je také kdykoliv odvolatelný. Odvolat jej by mělo být možné stejně snadným způsobem, jako v případě udělení souhlasu. Po odvolání souhlasu již OVM nemůže údaje, kterých se souhlas týkal, užívat. Odvolání se nemůže dotýkat těch údajů, které má OVM zpřístupněné k výkonu agendy na základě zákona. Údaje, které byly ze strany OVM použity do odvolání souhlasu, odvoláním také nejsou dotčeny.

# Formulář k udělení a odvolání souhlasu

Souhlas uživatel se má podle odst. 4 podávat k Digitální a informační agentuře, která k udělení souhlasu a jeho odvolání zveřejňuje formulář na Portálu veřejné správy. DIA souhlasy eviduje a zveřejňuje.

Lze si představit i situaci, kdy se souhlas uživatele bude podávat agentuře v rámci příslušného samoobslužného portálu na základě elektronického formuláře k udělení a odvolání souhlasu zveřejněného DIA na portálu veřejné správy. Uživatel na portálu veřejné správy má přehled všech udělených souhlasů. Uživatel tedy souhlas udílí mimo portál veřejné správy, na kterém má být podle § 4 odst. 4 zveřejněný, ale prostřednictvím příslušného samoobslužného portálu OVM, na kterém je v rámci poskytované digitální služby formulář DIA přístupný.

V současné chvíli má DIA Portálu občana zpřístupněný pouze formulář k poskytnutí údajů z registru obyvatel jiné osobě § 58a zák. o zákl. registrech a navazující správu souhlasů.

# Návrhy na novelizaci ZoPDS

Z diskuzí v rámci meziresortní pracovní skupiny k ZoPDS vyplynulo, že by mohla by být zvážena novelizace § 7 ZoPDS, resp. dalších předpisů či prováděcích právních předpisů, která může spočívat zejména v:

1. Mělo být zváženo, zda možnost udělit souhlas uživatele údajů není obsolentní vzhledem k současnému zákonnému přístupu ke zpřístupňování údajů v základních registrech. Pokud bude tato shledána jako obsolentní, pak by mělo dojít k vypuštění právní úpravy udělování souhlasu s využitím údajů.
2. Pokud bude právní úprava udělování souhlasu zachována, měla by být současná právní úprava doplněna tak, aby byla zajištěna funkčnost tohoto mechanismu.
3. Měl by být vyjasněn poměr mezi výčty různých údajů, skutečností či dalších dokladů ve zvláštních právních předpisech vyžadovaných k doložení v rámci podání a § 7 a § 9 ZoPDS.
4. Měla by být zvážena novelizace agendových předpisů, z nichž některé mohou nadbytečně výslovně požadovat předložení údajů, které jsou jinak dostupné OVM v základních registrech či agendových informačních systémech.

# Odlišné stanovisko členů meziresortní pracovní skupiny