

# Souvislosti § 2 a § 3 ZoPDS s implementací ostatních povinností vyplývajících ze ZoPDS

## 1. Předpoklady a souvislosti dokumentu

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 prezentovaných závěrem nesouhlasil některý z členů meziresortní pracovní skupiny k výkladu ZoPDS, byl mu dán prostor v tomto dokumentu svůj odlišný závěr uvést.

## 2. Vymezení pojmů ZoPDS (§2)

### § 2

#### **Vymezení pojmů**

*(1) Uživatelem služby je fyzická osoba nebo právnická osoba, kterým je poskytována digitální služba nebo které činí digitální úkon, a které při poskytování digitální služby nebo při činění digitálního úkonu nemají postavení orgánu veřejné moci.*

*(2) Digitální službou je úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli služby v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě; za digitální službu se považuje i úkon vykonávaný vůči uživateli služby kontaktním místem veřejné správy<sup>1)</sup> v rámci agendy.*

*(3) Digitálním úkonem je úkon vykonávaný uživatelem služby vůči orgánu veřejné moci*

v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě.

(4) Katalogem služeb je část údajů vedená v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností (dále jen "registr práv a povinností"), které se týkají úkonů orgánů veřejné moci vykonávaných v rámci agendy vůči subjektům, které přitom nemají postavení orgánů veřejné moci, a úkonů subjektů, které při jejich vykonávání nemají postavení orgánů veřejné moci, vůči orgánům veřejné moci.

---

1) § 8a zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

## 2.1 Uživatel služby

„Uživatel služby“ je klíčový pojem ZoPDS. Vymezení práv uživatelů, resp. povinností OVM v rámci poskytování digitálních služeb je důvodem pro přijetí tohoto zákona. To vyplývá ze samotného vymezení věcné působnosti ZoPDS v § 1, podle kterého zákon upravuje zejména právo fyzických a právnických osob jakožto uživatelů služeb na poskytnutí digitálních služeb a jejich právo digitální úkony a naproti tomu povinnost OVM poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony.

Uživatelem služby je fyzická nebo právnická osoba, kterým je poskytována digitální služba nebo které činí digitální úkon (k těmto pojmům viz dále). Nejde však o každou fyzickou či právnickou osobu, ale tyto osoby nesmí být v postavení OVM. Zákon tím vylučuje, aby se jeho ustanovení týkající se digitálních služeb a úkonů uplatnila i v komunikaci OVM ve vrchnostenském postavení mezi sebou. Když OVM koná v postavení klienta veřejné správy (žádá o stavební povolení, registruje vozidlo atp.), pak uživatelem služby je.

Uživatelem služby je ta osoba, která digitální úkon činí, nikoliv její zástupce, prostřednictvím něž je digitální úkon činěn. Uživatelem služby tak typicky nebude například advokát, který v zastoupení svého klienta dle zmocnění doručuje prostřednictvím své datové schránky klientovo podání vypracované a podepsané tímto advokátem. Tento závěr však může být problematický například v případě vystavování osvědčení dle § 5 ZoPDS. V případě automatizovaného vystavení osvědčení bezodkladně po učinění digitálního úkonu dle § 5 odst. 3 ZoPDS není ze strany OVM bez provedení obsahové kontroly podání možné identifikovat, že digitální úkon nečiní osoba, prostřednictvím jejíž datové schránky je úkon činěn, ale zastoupená osoba (např. zmocnitel).

Nad rámec zákonné definice je však pro poskytování digitálních služeb, resp. činění digitálních úkonů podstatné, aby uživatel služby byl evidován v základním registru obyvatel nebo základním registru osob. Zákon nevylučuje, a ani nemůže vylučovat, poskytování digitálních služeb pro osoby s občanstvím jiného státu či se sídlem mimo Českou republiku. Prakticky tyto osoby nicméně nemají v některých aspektech rovnocennou pozici s občany České republiky a právnickými osobami se sídlem v ČR. Důvody této skutečnosti jsou identifikovány především ve vzdálené identifikaci, a tedy využívání identifikačních prostředků dle zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci, a následné možnosti komunikace. Protože ač by klient neevidovaný v základním registru obyvatel mohl učinit úkon pomocí datové zprávy či elektronicky podepsaným dokumentem a v některých případech i na kontaktním místě veřejné správy, je následně odstřižen od možnosti například kontrolovat stav svého podání na samoobslužném portále.

Prostředek elektronické identifikace dle výše zmíněného zákona může vlastnit pouze ta fyzická osoba, která je vedena v základním registru obyvatel – to nemusí být (dle chybného názvu

registru) jen obyvatel České republiky, ale i další fyzické osoby:

1. cizinci, kteří pobývají na území České republiky v rámci trvalého pobytu anebo na základě dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu,
2. občané jiných členských států Evropské unie, občané států, které jsou vázány mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropským společenstvím, a občané států, které jsou vázány smlouvou o Evropském hospodářském prostoru, a jejich rodinní příslušníci, kteří pobývají na území České republiky v rámci trvalého pobytu nebo kterým byl vydán doklad o přechodném pobytu na území České republiky delším než 3 měsíce,
3. cizinci, kterým byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany,
4. jiné fyzické osoby, u nichž to vyžaduje jiný právní předpis.

Pokud však fyzická osoba není vedena v základním registru obyvatel, nemusí být bez dalších kroků možné ji vzdáleně poskytovat digitální službu, protože bez nich nemusí proběhnout její ztotožnění. Problém není vyřešen ani nařízením (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu (dále jen „eIDAS“), protože ten pro potřebu identifikace pracuje s tzv. minimálním datasetem (jméno, příjmení, datum narození, jednoznačný identifikátor)<sup>1</sup>. Tyto údaje nestačí na nic jiného, než identifikaci (můžeme věřit, že na druhé straně je daná osoba), ale není možné jednoznačně provést autentizaci a autorizaci, protože i jen pro osoby obsažené v evidenci obyvatel Česka existuje pro výše zmíněné údaje cca 30 000 víceplícit<sup>2</sup>.

Každý poskytovatel služeb si může míru, po kterou je schopen akceptovat identifikaci jako dostatečnou, může zvolit. Tedy rozhodnutí, zda je přihlašující se osoba se jménem Helmut Schmidt, narozen 1.1.1990, tou stejnou osobou, která je pod stejnými nacionály vedená v evidenci. Po uživateli si lze vyžádat další údaje, jako například dokumenty prokazující vazbu s osobou vedenou v evidenci.

Veškeré situace, které pro české poskytovatele služeb poskytující služby na samoobslužném portále mohou nastat, jsou popsány na webu [archi.gov.cz](http://archi.gov.cz).<sup>3</sup>

## 2.2 Digitální služba

Digitální službou je úkon:

1. vykonávaný OVM vůči uživateli služby,
2. vykonávaný v rámci agendy, a
3. vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě.

Jak vyplývá i z předchozího bodu, digitální službu je možné vykonávat pouze ze strany OVM a vůči uživateli. Musí být také vykonávaný pouze v rámci agendy OVM, tedy v rámci ucelené oblasti působení orgánu veřejné moci [srov. § 2 písm. e) zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech]. Za digitální službu se přitom považuje i úkon vykonávaný vůči uživateli služby kontaktním místem veřejné správy v rámci agendy (k pojmu „kontaktní místo veřejné správy“

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/download/attachments/467109280/eidas\\_saml\\_attribute\\_profile\\_v1.0\\_2.pdf?version=1&modificationDate=1639417533738&api=v2](https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/download/attachments/467109280/eidas_saml_attribute_profile_v1.0_2.pdf?version=1&modificationDate=1639417533738&api=v2)

<sup>2</sup> [https://archi.gov.cz/nap:iseo#osoby\\_ktere\\_maji\\_stejne\\_jmeno\\_prijmeni\\_a\\_datum\\_narozeni](https://archi.gov.cz/nap:iseo#osoby_ktere_maji_stejne_jmeno_prijmeni_a_datum_narozeni)

<sup>3</sup> [https://archi.gov.cz/znalostni\\_baze:prace\\_s\\_klientem](https://archi.gov.cz/znalostni_baze:prace_s_klientem).

srov. § 8a a 8b zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy).

Příkladem digitální služby je kompletně elektronicky vyřízená žádost uživatele služby o výpis ze živnostenského rejstříku (viz důvodová zpráva ZoPDS k § 2).

## 2.3 Digitální úkon

Digitálním úkonem je podle zákonné definice:

1. úkon vykonávaný uživatelem služby vůči OVM,
2. vykonávaný v rámci agendy OVM, a
3. vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě.

Z této definice vyplývá charakter digitálního úkonu jako určitého opaku digitální služby – tu vykonává v rámci své agendy OVM vůči uživateli služby, naproti tomu uživatel služby vůči OVM činí v rámci agendy tohoto OVM digitální úkon.

Typickým digitálním úkonem je například podání žádosti, nahlášení změny údajů, žádost o výpis/výstup údajů nebo úhrada správního poplatku.

## 2.4 Katalog služeb

Katalogem služeb je:

1. část údajů vedená v registru práv a povinností,
2. tyto údaje se týkají úkonů OVM vykonávaných v rámci agendy vůči subjektům, které přitom nemají postavení orgánů veřejné moci, a
3. úkonů subjektů, které při jejich vykonávání nemají postavení OVM, vůči OVM.

Subjekty bez postavení OVM zmíněné v zákonné definici budou v případě digitálních služeb uživateli služeb.

Textace ZoPDS použitá pro výše uvedené zákonné definice je úzce propojena s § 51 odst. 6 písm. d) až g) zákona o základních registrech. Zatímco ZoPDS se omezuje na digitální služby a úkony, zákon o základních registrech požaduje evidovat i ostatní, nedigitální úkony. ZoPDS pak tyto údaje souhrnně nazývá katalogem služeb. Jinými slovy, každá agenda musí být evidována v katalogu služeb, bez ohledu na to, zde je či není poskytována jako digitální služba.

Struktura katalogu služeb je:

1. služba veřejné správy,
2. úkon, a
3. obslužný kanál.

Služba veřejné správy se skládá z jednoho či více úkonů a každý úkon má jeden či více obslužných kanálů. Pokud lze úkon realizovat digitálním obslužným kanálem a vykonává jej

klient (uživatel služby), jde o digitální úkon.

### 3. Právo na digitální službu (§ 3)

#### § 3

##### **Právo na digitální službu**

*(1) Uživatel služby má právo využívat digitální službu a orgán veřejné moci má povinnost poskytovat digitální službu.*

*(2) Práva a povinnosti podle jiných zákonů nejsou tímto zákonem dotčena.*

#### 3.1 Právo využívat digitální služby

Zákon zde v návaznosti na § 1 výslovně konstatuje uživatelské právo využívat digitální služby. Tomuto právu pak odpovídá povinnost OVM poskytovat digitální služby. Toto právo a povinnost je nutné číst zejména v kontextu § 14 odst. 4 a odst. 5 ZoPDS. Podle odst. 4 vláda stanoví do 12 měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona harmonogram a technické způsoby provedení postupné digitalizace úkonů obsažených v katalogu služeb, které dosud nejsou poskytovány jako digitální služby nebo prováděny jako digitální úkony a jejichž povaha to nevyklučuje, pro období následujících 4 let. V návaznosti na to mají ohlašovatelé agend povinnost, pokud dosud digitalizované nejsou, zajistit digitalizaci těchto úkonů. Po uplynutí tohoto období, tedy od 1. 2. 2025, se všechny tyto úkony poskytují též jako digitální služby nebo se umožňují provádět jako digitální úkony.

Odstavec 5 pak zároveň stanoví, že existuje-li úkon, který není obsažen v katalogu služeb a jehož povaha to nevyklučuje, příslušný OVM jej po uplynutí 5 let od účinnosti ZoPDS poskytuje též jako digitální službu nebo jej umožňuje provádět též jako digitální úkon, pokud jiný zákon nestanoví jinak. To nicméně nevyklučuje, aby OVM poskytoval tyto úkony též jako digitální službu i před uplynutím 5 let od účinnosti tohoto zákona, nestanoví-li jiný zákon jinak.

Z těchto ustanovení vyplývají výjimky z povinnosti poskytovat digitální služby – povaha úkonu vylučuje jejich poskytování jako digitální služby či jiný zákon vyloučí jejich poskytování prostřednictvím digitální služby. Kromě toho zákona zmiňuje ještě další výjimky:

1. Škola a školské zařízení poskytují digitální službu pouze u úkonu, u kterého je poskytnutí v digitální podobě vyznačeno v katalogu služeb.
2. Povinnost poskytovat digitální služby se nevztahuje na Národní bezpečnostní úřad při provádění bezpečnostního řízení
3. Povinnost se nevztahuje na zpravodajské služby České republiky.
4. Územní samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti má právo, nikoli povinnost poskytovat digitální služby podle tohoto zákona.

Platí také, že nepodnikající fyzické osoby nemají povinnost činit digitální úkony a využívat digitální služby (v § 14 odst. 1 ZoPDS). Musí jim být tedy dána možnost učinit úkon vůči OVM v rámci jeho agendy i nedigitálně. Ustanovení tak nebrání tomu, aby zvláštní zákon stanovil pro podnikající fyzické osoby a právnické osoby, že některá agenda bude vůči nim vykonávána výhradně jako digitální služba. Příkladem takového ustanovení budiž § 72 odst. 6 daňového řádu. Stejný závěr však bude možné vztáhnout i na nepodnikající fyzické osoby. Lze si tak představit, že zvláštní zákon určí povinnost činit nějaký úkon pouze jako digitální úkon (k tomu srov. i § 3 odst. 2 ZoPDS dále). Zákonodárce by však vzhledem k § 14 odst. 1 ZoPDS měl

velmi obezřetně zvažovat, zda v konkrétním případě prolomí ochranu fyzických osob danou tímto ustanovením.

### 3.2 Práva a povinnosti podle jiných zákonů

Předmětné ustanovení také výslovně přiznává subsidiaritu ZoPDS svým konstatováním, že práva a povinnosti podle jiných zákonů nejsou tímto zákonem dotčena. Zákon zde vyjadřuje postavení ZoPDS jako obecného zákona s tím, že jiný zvláštní zákon může například odchylně stanovovat způsob provedení digitální úkonu, že nějaký úkon je prováděn výhradně v nedigitální podobě či naopak pouze digitálně.

## 4. Návrhy na novelizaci ZoPDS

Na základě diskuzí v rámci meziresortní pracovní skupiny k ZoPDS vyplynulo, že by měla být zvážena novelizace § 2 ZoPDS, resp. dalších předpisů a prováděcích právních předpisů, která může spočívat zejména v:

#### 1. Doplnění definice před odst. 1 takto:

Příjemcem digitální služby je fyzická osoba nebo právnická osoba, kterým je poskytována digitální služba a kteří jsou konečnými příjemci hodnoty (výsledku) služby, v podobě dosažení jejich nároku nebo splnění jejich povinnosti.

#### 2. Úpravě odst. 1 takto:

Uživatel digitální služby je fyzická osoba nebo právnická osoba, kterým je poskytována digitální služba, tedy digitální úkon služby vykonávaný orgánem veřejné moci nebo která činí digitální úkon v této službě, a které při poskytování přijímání digitální služby ~~nebo při činnosti digitálního úkonu~~ nemají postavení orgánu veřejné moci.

#### 3. Úpravě odst. 2 takto:

Digitální službou je činnost úřadu, která je vědomě poskytnuta konkrétním orgánem veřejné moci konkrétnímu příjemci digitální služby podle příslušného právního předpisu tak, že přináší příjemci výsledek digitální služby v podobě dosažení jeho nároku či přínosu nebo splnění jeho zákonné povinnosti, úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli příjemci služby v rámci agendy a vedený v katalogu služeb a tvořená nejméně jedním jako digitálním úkonem v elektronické podobě; za digitální službu se považuje i úkon vykonávaný vůči uživateli služby kontaktním místem veřejné správy<sup>1)</sup> v rámci agendy.

#### 4. Úpravě odst. 3 takto:

Digitálním úkonem je úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli služby a nebo úkon vykonávaný uživatelem služby vůči orgánu veřejné moci v rámci agendy, a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě.

#### 5. Úpravě odst. 4 takto:

Katalogem služeb je část údajů vedená v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností (dále jen „registr práv a povinností“), které se týkají digitálních služeb a v nich obsažených digitálních úkonů orgánů veřejné moci vykonávaných v rámci agendy vůči subjektům, které přitom nemají postavení orgánů veřejné moci, a úkonů subjektů, které při jejich vykonávání nemají postavení orgánů veřejné moci, vůči orgánům veřejné moci.

## 5. Odlišné stanovisko členů meziresortní pracovní skupiny

Žádné nebyly přijaty