

## **DATOVÉ SCHRÁNKY – BYLY NAPLNĚNY CÍLE PRÁVNÍ REGULACE?**

MICHAL KOŠČÍK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

### **Abstract in original language**

Datové schránky se dle úmyslů zákonodárců měly stát revolucí v komunikaci veřejné správy. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který uzákonil povinnost státní správy komunikovat výhradně prostřednictvím informačního systému datových schránek, měl poskytnout úřadům i občanům nástroj, díky kterému se komunikace stane efektivnější, pohodlnější a hlavně levnější. Cílem článku je analýza, do jaké míry a jestli vůbec byly tyto tři cíle obsažené v důvodové zprávě zákona dosaženy. S odstupem několika měsíců se na datové schránky dá dívat s mírným zklamáním. Systém datových schránek sice funguje, nedá se však přesvědčivě tvrdit, že je levnější, pohodlnější a efektivnější než papírová pošta. Svědčí o tom i relativně nízký zájem široké veřejnosti o komunikaci s úřady prostřednictvím datových zpráv.

### **Key words in original language**

Datové schránky, doručování.

### **Abstract**

The introduction of data boxes were supposed to be a revolution in the public administration of the Czech Republic. The main idea behind the data boxes was to introduce new means of electronic communication, which would have priority over the communication via “post mail”, to the public administration.. The new law obliges all public authorities to communicate between each other exclusively via the data boxes and to deliver all official documents, such as notices, administrative decisions and judicial decisions exclusively via the system of data boxes, in case that the recipient of the document has an active data box. The objective of this article is to analyze, whether the goals set by the government have been met.

### **Key words**

Data-boxes, delivering.

### Úvod

V uplynulém roce byly datové schránky nejdiskutovanějším tématem v právnické obci. Intenzivní diskuse nebyly vedeny ani tak v době kdy byl přijímán zákon č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ale hlavně na podzim roku 2009, kdy si odborná i

laická veřejnost na poslední chvíli uvědomila, že datové schránky nejsou pouhým experimentem v oblasti veřejné správy, ale reálným nástrojem, který ovlivní způsob práce prakticky všech právníků v ČR. Diskuse těsně před startem datových schránek<sup>1</sup> obsahovala kompletní spektrum názorů. Na jedné straně spektra stál naivní optimismus, který předpokládal, že datové schránky zvalcují papírovou komunikaci ve veřejné správě stejným způsobem jakým emailová komunikace prakticky nahradila klasickou poštu v soukromém sektoru<sup>2</sup>. Na druhé straně spektra byl skepticismus a nedůvěra v to, že tak rozsáhlý systém dokáže v kontextu reality české státní správy a justice spolehlivě a bezpečně fungovat<sup>3</sup>. Po více než půl roce fungování systému datových schránek lze konstatovat, že pravda je někde mezi těmito dvěma extrémy. Systém datových schránek funguje. Datové zprávy jsou doručovány stejně spolehlivě jako doporučené zásilky, uživatelé si navíc na nový systém poměrně rychle zvykli. Společnosti přizpůsobily své interní procesy a předpokládaný kolaps veřejné správy nenastal. Navzdory tomu málokdo hodnotí současnou podobu systému jako optimální. Cílem mého příspěvku je porovnat dnešní realitu s představami a ambicemi jež stály u zrodu tohoto systému.

#### Hlavní cíle právní úpravy

O úmyslech zákonodárce vypovídá důvodová zpráva k zákonu o elektronických úkonech, která ve své obecné části uvádí: „Podíl elektronické komunikace směrem k úřadům, a to jak komunikace fyzických osob, tak i podnikatelských subjektů se stále zvyšuje. Zájem o možnost elektronické komunikace je především oblastech, ve kterých se jedná o opakující se úkony, které jsou subjekty povinny činit vůči státní správě – např. podání v oblasti daní, podání vůči České správě sociálního zabezpečení, celní řízení. Naopak orgány veřejné moci komunikují s jinými subjekty i mezi sebou navzájem v relativně menší míře, přičemž se jedná především o odpovědi na elektronicky zaslané dotazy. Díky rozšířené právní úpravě vzniká tak prostředí, v němž existuje řada velmi úspěšných projektů, které ovšem řeší pouze partikulární problematiku a nejsou přenositelné či by byly přenositelné velmi obtížně do jiných oblastí.“ Z těchto vět vyplývá, že primárním účelem zákona nebylo podnítit soukromé subjekty k elektronické komunikaci s úřady, protože zákonodárce předpokládal zájem soukromého sektoru o tuto komunikaci. Cílem bylo vytvořit univerzální nástroj, jež by tuto komunikaci umožnil v uživatelsky příjemné míře. Slovy důvodové zprávy, primární motivací bylo přiblížení

---

<sup>1</sup> t.j. před 1.11.2009

<sup>2</sup> Mezi tyto optimisty lze zařadit především tehdejšího ministra vnitra, zaměstnance ministerstva vnitra, úřadu vlády a zástupce České pošty

<sup>3</sup> Mezi zastánce tohoto názoru lze zařadit odbornou i laickou veřejnost s výjimkou tehdejšího ministra vnitra, zaměstnance ministerstva vnitra, úřadu vlády a zástupce České pošty

úřadu k občanovi na jedné straně a zefektivnění práce s dokumenty ve veřejné správě na straně druhé. Dalším významným cílem úpravy byla finanční úspora. Předkladatelé v důvodové zprávě uváděli, že úspora subjektů, které budou využívat komunikaci prostřednictvím datových schránek (orgánů veřejné moci, fyzických a právnických osob), dosáhne na poštovním několika mld. ročně.<sup>4</sup> Přínosem datových schránek, který důvodová zpráva paradoxně akcentuje nejméně, je efektivita v doručování datových zpráv, u které lze předpokládat, že bude podstatně vyšší z hlediska rychlosti a přesnosti doručování.

#### Přiblížení úřadu občanovi

První dekáda jednadvacátého století byla obdobím, kdy elektronická komunikace ve formě webových stránek, emailů a textových zpráv jednoznačně převážila nad písemnou komunikací v papírové podobě. Důvod nástupu fenoménu elektronické komunikace je prostý, je jím její praktičnost. Elektronická zpráva je rychlejší a levnější než poštovní zásilka, především však dokáže zastihnout adresáta prakticky na kterémkoliv místě kde se právě nachází. Jedinou oblastí života občanů ČR, kde navzdory všem výhodám komunikace elektronické přezívá komunikace papírová je a oblast veřejné správy.

Důvodů proč veřejná správa odolávala elektronizaci své komunikace bylo před rokem 2009 několik. V první řadě nelze nezmínit konzervativní přístup k výkonu veřejné správy na straně jak občanů tak úřadů. Jako další důvod se tradičně uvádí nedostatečné technické vybavení. Tento důvod je však nutno brát s rezervou, protože podle údajů statistického úřadu ČR disponuje připojením k internetu více než 95 procent úřadů. Hlavní překážky elektronické komunikace byly ve skutečnosti tři. Prvním důvodem byla nemožnost spolehlivě prokázat, že daná písemnost byla spolehlivě doručena na elektronickou adresu, pokud to adresát výslovně nepotvrdil. Tento problém fakticky znemožňoval komunikaci v případech kde bylo pro adresáta výhodnější předstírat, že zprávu nikdy nedostal. Dalším důvodem byla nutnost používat při komunikaci elektronický podpis, který se z mnoha důvodů nerozšířil tak jak se předpokládalo. Třetím důvodem byla legislativní úprava, která kladla důraz především na dokumenty v listinné podobě a elektronická komunikace byla stavěna do role spíše alternativní. Důvodová zpráva legislativní nedostatky zmiňovala hned v prvním odstavci: „Řada právních předpisů v současné době umožňuje elektronickou komunikaci v oblasti orgánů veřejné moci, tj. předávání datových zpráv mezi orgány veřejné moci navzájem a mezi těmito orgány a jinými subjekty. Některé z právních předpisů jsou spíše obecné povahy, jiné upravují komunikaci pouze v určitých agendách.“

---

<sup>4</sup> Důvodová zpráva, část 5. Hospodářský a finanční dosah na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty a na hospodářské subjekty, zejména na malé a střední podnikatele.

Dá se říci, že zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů našel řešení všech tří hlavních problémů doručování. Problém s prokazatelností doručení vyřešil cestu fikce doručení<sup>5</sup> uplynutím deseti dnů od dodání do datové schránky. Problém elektronického podpisu byl překonán ustanovením § 18/2 zákona, který říká, že úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4<sup>6</sup> nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob. Problém legislativní úpravy byl komplexně řešen řadou dílčích novel prakticky všech procesních předpisů. U každého z řešení lze vést diskusi ohledně jeho partikulárních problémů a chyb, nicméně cílem tohoto příspěvku je analyzovat, zda tyto úpravy skutečně vedly přiblížení veřejné správy občanům. Dle názoru autora nelze tato řešení považovat za dokonalá, nicméně jsou přinejmenším akceptovatelná. Nelze popřít skutečnost, že nejvážnější problémy elektronického doručování jež existovaly před zprovozněním systému datových schránek byly skutečně vyřešeny.

#### Uživatelský komfort a problém s počítačovou gramotností

Další otázkou je, zda zavedení datových schránek opravdu přineslo občanům vyšší míru komfortu, než doručování prostřednictvím doporučených zásilek. Komfort je kategorií subjektivní, nedá se přesně měřit a je vnímán individuálně. Podle důvodové zprávy Úprava přihlíží k reálným možnostem všech potenciálních účastníků této komunikace, a proto je používání datových schránek elektronickou pro komunikaci fyzických osob a většiny podnikajících fyzických osob s orgány veřejné moci ponecháno na jejich rozhodnutí. Toto prohlášení důvodové zprávy není pravdivé a nezohledňuje problém počítačové gramotnosti u podnikajících právnických osob, kterým byly datové schránky zřízeny ze zákona. Právní řád ČR má tradičně na právnické osoby vyšší nároky a očekávání než na osoby fyzické a datové schránky nejsou výjimkou. Zákon předpokládá, že pokud je subjekt zapsán do obchodního rejstříku, bude rovněž technicky způsobilý nakládat s datovou schránkou. Tato konstrukce má své opodstatnění a bez její existence by byl popřen účel datových schránek, nicméně je důležité rovněž poukázat na to, že datové schránky podnikatelům v mnoha případech nezjednoduší a znamená pro ně další zátěž. Za právnickými osobami jež zákon staví do role „profesionálů“ stojí fyzické osoby jejichž počítačová gramotnost je různá. U menší obchodních společností lze předpokládat problémy s pravidelným přístupem do datové

---

<sup>5</sup> Srov. § 17 zákona č. 300/2008 Sb. *Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení*

<sup>6</sup> Fyzická osoba nebo osoba oprávněná do datové schránky vstupovat jménem právnické osoby, která není orgánem veřejné moci

schránky a problémy s archivací písemností, jež budou po 90 dnech smazány. U větších organizací spočívá komplikace s náklady na přepracování interních procesů a školení zaměstnanců podatelů u kterých je úroveň schopnosti práce s informačními technologiemi nahodilá.

Nelze tedy jednoznačně říci, že datové schránky přibližují výkon veřejné správy k občanům nebo naopak. Skupina subjektů kterým datové schránky komunikaci s veřejnou správou výrazně ulehčila je pravděpodobně menší, než skupina subjektů, kterým datové schránky přináší technické problémy.

#### Finanční úspora

Tvrzení, že zavedení datových schránek přinese finanční úsporu se s odstupem času jeví jako největší omyl důvodové zprávy. Zákonodárce počítal s rychlou návratností investice, když v části 5 důvodové zprávy uvedl, že : „Vzhledem k předpokládaným úsporám v oblasti orgánů veřejné moci (kromě poštovního se jedná především o vyšší míru využívání elektronických dokumentů) lze očekávat velmi rychlou návratnost investovaných finančních prostředků“. Soukromý sektor měl profitovat ze „zrychlení a zefektivnění některých procesů ve veřejném sektoru,“ které měli vést k příznivému dopadu na podnikatelské prostředí. Analýza konkrétních finančních dopadů na soukromý sektor chybí.

Omyl zákonodárce spočívá v tom, že vychází pouze z ceny za doručovací služby, které jsou u datových schránek nižší než u doporučených zásilek a obecného předpokladu, že práce s elektronickými dokumenty je efektivnější než práce s listinami. Zákonodárce však přehlíží náklady na archivaci a konverzi dokumentů, které adresátům přináší řádově vyšší náklady než úspory za papír, obálku a poštovní známku. Skutečnost, že každá datová zpráva bude po 90 dnech smazána nutí adresáty řešit archivaci buď elektronicky, co přináší trvalé náklady po celou dobu archivace dokumentu, navíc s právní nejistotou po vypršení certifikátů elektronických podpisů nebo v papírové formě po konverzi, která je při současné sazbě mimořádné nákladná a větším organizacím může přinést roční náklady v řádech desítek tisíc korun<sup>7</sup>. Obdobná úvaha platí i pro fyzické osoby. Orgány veřejné moci při doručování ušetří náklady za část poštovního a za obálku, fyzická osoba však například při konverzi několikastránkového dokumentu nebo na poplatcích za elektronické úložiště zaplatí několikanásobně víc, než jaká byla úspora orgánu veřejné moci.

#### Efektivita komunikace

Důvodová zpráva zdůrazňuje jak zefektivnění samotné komunikace, tak zefektivnění výkonu činností orgánů veřejné moci, která povede zkrácení

---

<sup>7</sup> Jako příklad může posloužit Masarykova univerzita, která dle odhadů provozního odboru vydává měsíčně pouze na konverzi částku v řádu tisícikorun.

jednotlivých řízení. Právě efektivitu doručování lze vnímat jako nejzásadnější přínos systému datových schránek. Systém umožňuje rychlé a spolehlivé doručování způsobem, který adresátovi umožní dostat se k obsahu dokumentu i v případě, že se právě nenachází v místě svého pobytu nebo sídle instituce. Především však systém výrazně stěžuje vyhýbání se doručování písemností tam, kde má některá ze stran řízení úmysl průběh řízení ve zlé víře zpomalovat.

Nová právní úprava tedy definitivně přinesla pozitivní posun v efektivitě doručování. Zde je však nutno upozornit, že efektivita doručování není to samé co efektivita komunikace, která závisí na převážně faktorech zcela nezávislých na systému datových schránek (např. srozumitelnost a komplexnost odůvodnění rozhodnutí nebo právní vědomí adresátů).

#### **Závěr**

Závěrem lze říci, že ze tří hlavních cílů právní úpravy byly dva naplněny pouze částečně a cíl finanční úspory nebyl naplněn vůbec, přičemž náklady byly pouze přesunuty z orgánů veřejné moci na adresáty. Kritizovat tak komplexní systém při startu jeho existence je snadné. Autor si troufá soudit, že s ohledem na společenské a politické klima v ČR, systém odstartoval nejlépe, jak bylo v dané době možné. Zavedení datových schránek je proto potřeba vnímat pozitivně, je však potřeba dále intenzivně pracovat na zefektivnění celého systému, zejména co se týká nákladů na provoz a archivaci datových zpráv.

#### **Literature:**

- POLCAK, R. K elektronizaci justice, Jurisprudence, Praha : ASPI, 2008
- MATES, SMEJKAL, E-government v českém právu, Praha: Linde, 2010

#### **Contact – email**

*michalkoscik@gmail.com*