

K zákonné úpravě elektronizace některých procesních úkonů¹

ZBYNĚK LOEBL – BARBORA PROCHÁZKOVÁ,

Central European Advisory Group – org. složka

Dne 16. května 2007 vláda schválila návrh plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2007 a návrh výhledu legislativních prací vlády na léta 2008 až 2010. Jeho součástí je i zákonná úprava elektronizace některých procesních úkonů (NZEPU), kterou připravilo nyní již zaniklé Ministerstvo informatiky. V návaznosti na předmětný návrh má ministr vnitra předložit vládě do konce letošního roku návrh zákona o elektronické komunikaci ve veřejné správě.

Cílem předmětného návrhu zákonné úpravy je (i) zrovnoprávnit elektronickou a tradiční papírovou formu komunikace; a (ii) položit právní základy elektronizace veřejné správy a reformy veřejné správy prostřednictvím implementace jednotné moderní komunikační infrastruktury, jednotného systému elektronických podatelů veřejné správy a jednotných komunikačních pravidel v rámci styku veřejné správy se soukromými subjekty.

Návrh zákona obsahuje kromě zavedení jedinečných bezvýznamových identifikátorů a povinných datových schránek pro právnické osoby rovněž právní úpravu transformace dokumentů z papírové do elektronické podoby (konverze). Návrh zákona lze považovat za revoluční a Česká republika by se ním zařadila mezi státy s moderní právní úpravou reflektující potřeby soudobé informační společnosti.

Připravená zákonná úprava si klade dalekosáhlé cíle; aby je však mohla naplnit a stala se přínosem i po praktické stránce, je potřeba si při dalším legislativním procesu vzít poučení z prací, které v této oblasti již byly provedeny jinde ve světě. Například příprava obdobných pravidel, zrovnoprávňujících elektronickou a papírovou komunikaci, má více než 10-letou historii v mnoha ekonomicky vyspělých státech světa. Dále je třeba zmínit zejména dva vzorové zákony UNCITRALu, tzv. Model Law on Electronic Commerce z roku 1996 a tzv. Model Law on Electronic Signatures z roku 2001. Tyto práce UNCITRALu byly inspirací pro první legislativu ve světě, zejména v USA [tzv. E-Sign Act a Uniform Electronic Transactions Act (UETA)], kterou následovaly státy v Evropě – zejména Velká Británie, Francie, Itálie, Skandinávské státy a Německo. Zajímavé úpravy v současné době existují také v dalších státech, např. v Belgii, Maďarsku aj.

Níže proto uvádíme příklady právní úpravy ze zahraničí a naše poznámky ke třem oblastem, které upravuje navržená zákonná předloha.

¹ Tento článek vznikl v rámci účelové podpory Ministerstva informatiky na projekt č. YA512006002 „Dlouhodobé uchování elektronických dokumentů se zaručeným elektronickým podpisem“.

Konverze dokumentů

Navržená úprava týkající se zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace (Hlava II. a III. NZEPU) zatím není v souladu s moderními trendy, zejména proto, že zaměřuje tzv. konverzi písemných dokumentů, tedy proces bezpečné transformace dokumentů z jedné formy do druhé (např. z papírové formy do formy elektronické) a tzv. elektronickou notarizaci (tedy elektronické provádění úředního či quasi-úředního ověření pravosti podpisů, úřední či quasi-úřední ověření souladu kopie dokumentu s jeho originálem a nebo sepisování notářských zápisů).

Zatímco první oblast (bezpečná konverze dokumentů) je součástí úpravy zrovnoprávnění elektronické a jiných forem komunikace (další součástí stejné právní oblasti je např. úprava elektronického podpisu), druhá oblast (elektronická notarizace) obsahuje úpravu specifik činnosti notářů a jiných orgánů, provádějících svou činnost elektronicky. Ve stávajícím návrhu zákona jsou obě oblasti zaměněny tak, že bezpečná konverze dokumentů je upravena jako výsledek elektronické notarizace. To však není v souladu s moderní legislativou ve vyspělých státech světa.

Velmi důležitým aspektem zrovnoprávnění elektronických a papírových dokumentů je oblast úschovy a archivace dokumentů (viz níže). Zrovnoprávnění elektronické formy zde znamená možnost bezpečně transformovat papírové dokumenty do elektronické formy a uchovávat pouze dokumenty v elektronické formě. Tuto transformaci mohou provádět samy firmy nebo instituce, pokud dodrží předepsané postupy, nebo ji mohou provádět jako službu pro třetí osoby specializované firmy. Takto chápe konverzi dokumentů moderní legislativa ve všech vyspělých státech, které přijaly příslušnou úpravu. Stejný přístup obsahuje také tuzemský zákon o DPH.

Obvyklá obecná úprava je následující:

Legislativa umožňuje převedení informací obsažených v příslušných dokumentech do elektronické formy a uchování pouze elektronických dokumentů, pokud jsou splněny následující podmínky:

- informace jsou v písemné formě (forma, umožňující reprodukovatelnost a smyslovou vnímatelnost informace);
- jedná se o autentický dokument, resp. originál;
- je možné určit původce datové zprávy a datum a čas, kdy byla datová zpráva odeslána nebo doručena; a
- požadavek úschovy se netýká informací, jejichž jediným účelem je komunikace příslušné informace.

V současnosti se jednotlivé státy liší v tom, jak nejlépe implementovat výše uvedená obecná ustanovení. Domníváme se, že nejprogresivnějším přístupem je povinná akreditace systémů provádějících konverzi (v případě subjektů provádějících konverzi dokumentů sami pro sebe), resp. akreditace poskytovatelů konverzních a archivních služeb. Tento systém by nebyl nepodobný akreditaci poskytovatelů certifikačních služeb, vydávajících kvalifikované certifikáty, s nímž máme již v ČR několikaleté zkušenosti. Výhodou akreditace je, že podmínky (technické, organizační, bezpečnostní aj.) se mohou pružně měnit podle vývoje světových standardů, a dále že zákon s akreditací může spojit nějaké vyvratitelné právní domněnky, podobně jako např. pro zaručené elektronické podpisy založené na kvalifikovaném certifikátu a vytvořené pomocí SSCD (viz zákon č. 227/2000 Sb.). Otázkou zůstává, zda zvolit akreditaci dobrovolnou či povinnou.

Pro ilustraci lze například uvést *německou a italskou právní úpravu konverze dokumentů*. Italský zákoník o elektronické správě (Digital Administration Code no. 82, ze dne 7. března

2005) umožňuje transformaci dokumentů z papírové do elektronické formy a jejich následnou archivaci pouze v elektronické formě. Transformovat nelze pouze dokumenty historické hodnoty a dokumenty podléhající kontrole Ministerstva kulturního dědictví.

Transformované dokumenty nahrazují ve všech zákonných účincích originály, pokud jejich shoda s originálem je zaručena úřední osobou (notář, popř. další osoby uvedené v nařízení prezidenta republiky č. 445 ze dne 28. prosince 2000) tím pověřenou v rámci vlastního členění příslušného správního orgánu, a to elektronickým podpisem a dodržáním stanovených technických pravidel (§ 22 zákoníku o elektronické správě). Právní úpravu pak blíže upřesňuje rozhodnutí CNIPA no. 11 (Národní středisko pro informatiku ve veřejné správě), viz níže.

Na druhou stranu německá právní úprava neobsahuje obecnou úpravu transformace jako existuje v Itálii, avšak umožňuje takovéto nakládání s dokumenty v určitých specifických oblastech převážně co se týče obchodní a účetní dokumentace a pro tyto účely byly vydány i prováděcí předpisy (např. směrnice federálního ministerstva financí týkající se průkaznosti elektronických dokumentů). Na základě těchto prováděcích předpisů mohou soukromoprávní instituce za účelem transformace vydávat certifikace.

Elektronická notarizace

Moderní legislativa v rámci zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace a dokumentů obvykle také upravuje notářské činnosti a obdobné činnosti prováděné jinými oprávněnými subjekty (např. obecními úřady) elektronicky. Například je obvyklé upravit, že v případě, že právo vyžaduje notářské ověření podpisu, tento požadavek je splněn, pokud příslušný dokument je podepsán elektronickým podpisem příslušného notáře. Upravuje se tedy elektronická notářská činnost, nikoliv specifické služby konverze dokumentů nebo tzv. legalizace elektronického podpisu.

V této souvislosti bychom chtěli uvést, že si lze v praxi představit notářské ověření jiného než uznávaného, resp. zaručeného elektronického podpisu, ale stěží si lze představit důvod pro legalizaci uznávaného, resp. zaručeného elektronického podpisu jak navrhuje §10 NZEPU. Podle definic zákona o elektronickém podpisu platí, že zaručený elektronický podpis je jednoznačně spojen s podepisující osobou. Ještě další notářské ověření se tedy jeví pro oblast uznávaných, resp. zaručených elektronických podpisů jako nadbytečné. Naopak si lze představit legalizaci jiných než uznávaných elektronických podpisů, což by byl proces do jisté míry nahrazující některé aspekty uznávaného elektronického podpisu. Koncepčně se tedy jedná o aspekty elektronického procesu ověřování podpisů notáři a jinými oprávněnými subjekty, spíše než o specifickou činnost nutnou pro zrovnoprávnění elektronické a papírové formy komunikace.

Příkladem nám zde může být *francouzská právní úprava*, kdy francouzský občanský zákoník v čl. 1317 uvádí, že notářské úkony mohou být vyhotoveny a nebo archivovány v elektronické formě, v souladu s prováděcí vyhláškou. S platností od 1. února 2006 tak mohou být veřejné listiny vystavovány exekutory a notáři elektronicky v souladu s podmínkami stanovenými v nařízeních 2005-972 a 2005-973 z 10. srpna 2005, vydanými v souladu s ustanovením 1317 občanského zákoníku.

Veřejné listiny musí být podepsány notářem nebo exekutorem připojením bezpečného elektronického podpisu na základě nařízení 2001-272 z 30. března 2001, které provádí ustanovení 1316 francouzského občanského zákoníku a týká se elektronického podpisu. U notářských úkonů je možné, aby byla sepsána listina za nepřítomnosti osoby, která dala souhlas či zastupuje, pokud tato osoba komunikuje s notářem elektronicky a nalézá se u

jiného notáře, který doloží její souhlas nebo prohlášení. Způsob jednání a přenosu informací by měl být odsouhlasen notářskou nebo exekutorskou komorou.

Související změny zákona o archivnictví a spisové službě

Pokud elektronizace veřejné správy má být plně funkční a komplexní, je nutné dostatečně veškeré změny navrhovaného zákona promítnout i do právní úpravy obsažené v zákoně o archivnictví a spisové službě č. 499/2004 Sb. (ZASS), což do určité míry stávající návrh zákona učinil. Pro komplexnost úpravy a pro důvěryhodnost elektronizace nejenom státní správy, by bylo vhodné novelizaci ZASS oproti navrhovanému rozsahu novelizace doplnit, jinak by nemohlo být zajištěno bezproblémové fungování spisové služby za použití prostředků výpočetní techniky, jak uvádí důvodová zpráva k navrhovanému zákonu. Níže uvádíme některé základní připomínky k současnému znění návrhu zákona.

Konverze a následná skartace. V novelizaci ZASS § 64 odst. 2 je stanovena povinná tzv. autorizovaná konverze. Návrh v novelizaci ZASS však již neupravuje situaci, co se stane s původními listinnými dokumenty a ponechává původní právní úpravu § 15 odst. 2 a 3 ZASS. Lze zde zvážit, zda by neměla být specificky ze zákona již určena kategorie dokumentů, které by bylo možné po autorizované konverzi rovnou či po určité lhůtě skartovat, např. dokumenty uvedené v příloze č. 1 ZASS.

Technická konverze a obecné zachování integrity dokumentu. ZASS by měl umožňovat upravovat dokumenty po technické stránce, např. převádět je do jiného formátu, aby byla zaručena jejich čitelnost, a aby je bylo možné uchovávat a archivovat právě ve formátu a struktuře potřebné pro vykonávání spisové služby a archivace v souladu s předpisy a budoucím vývojem technologií. Zároveň by však měla být obecně zajištěna prokazatelnost integrity dokumentu a jeho původce (v tomto případě nejen původce ukládaného či archivovaného dokumentu, ale i osoby, která dokument původně odeslala či doručila). Takováto úprava by například vedla k archivaci dokumentace týkající se ověřování elektronických podpisů a dokumentů dokládajících provedenou technickou konverzi.

Struktura a formát dokumentů. Kromě stanovení struktury a formátu (např. tif či pdf), ve kterém budou dokumenty a spisy spravovány a doručovány do archivu jsou rovněž velmi důležitá metadata, která by původci měli doručovat v „balíku“ se spisy a dokumenty do archivu, aby elektronické dokumenty byly snadno dohledatelné a spravovatelné, což představuje základní funkcionality archivu vedeného v elektronické formě. Systém metadat by měl být stanoven včetně technických detailů. Zároveň s tím by měl být určen i způsob zašifrování datových zpráv či typ elektronického podpisu, kterým původci budou „balíky“ dokumentů odesílané do archivu podepisovat. Obecně by toto ustanovení spíše mělo být stanoveno jako povinnost původců.

Původci by pak byli odpovědní za to, že „balíky“ budou převedeny do archivu ve správném formátu. Vzhledem k tomu, že novela by prostřednictvím vyhlášky stanovila původcům předepsané formáty, strukturu a případně metadata v rámci spisové služby jako povinnost, mělo by pak její nedodržování být považováno za správní delikt v hlavě V. ZASS.

Opět je možné se podívat na zahraniční úpravy týkající se této problematiky, tentokrát ve *Finsku a Itálii*. Finský zákon o elektronických službách a komunikaci ve veřejném sektoru (13/2003) upravuje elektronickou archivaci v rámci spisové služby, kdy stanovuje povinnost zaregistrovat příchozí elektronický dokument vhodným způsobem včetně označení času doručení a kontroly původu a integrity obsahu dokumentu (ustanovení 13) a stanovuje povinnost do budoucna ověřit původ a integritu archivovaného elektronického dokumentu. Tím zákon nepřímo vyžaduje i archivaci verifikačních údajů týkajících se elektronického

dokumentu, např. certifikátu elektronického podpisu (ustanovení 21). Dále upravuje specificky migraci přijatých elektronických dokumentů pokud je to potřebné z důvodů jejich čitelnosti, archivace nebo uchování (ustanovení 14). Zákon sám o sobě nepožaduje čitelnost elektronických dokumentů, zde ji však nepřímou implikuje. Rozsah aplikace tohoto zákona je široký. Vztahuje se na správní, soudní záležitosti, včetně soudního stíhání a vymáhání.

Jak již bylo zmíněno výše, italský zákoník o elektronické správě umožňuje transformaci dokumentů z papírové do elektronické formy a jejich následnou archivaci pouze v elektronické formě a právní úpravu pak blíže upřesňuje rozhodnutí CNIPA no. 11. Ustanovení tohoto nařízení se vztahují jak na veřejnoprávní tak na soukromoprávní subjekty. Specifická úprava pak existuje pro určité typy dokumentů, jako například elektronickou fakturaci či jiné účetní záznamy.

Rozhodnutí CNIPA vychází z nařízení prezidenta republiky č. 445 ze dne 28. prosince 2000, které stanoví, že orgány veřejné správy a soukromé osoby mohou v plném rozsahu nahradit dokumenty z vlastních archivů, účetní výkazy, korespondenci a ostatní listiny, u nichž zákon nebo jiná právní úprava předepisuje uchování formou záznamu na fotografickém nosiči, na optickém nosiči nebo pomocí jiného prostředku schopného zaručit shodu dokumentů s originály (čl. 6 odst. 2). Toto nařízení rovněž stanoví, že povinnost uchovat a předložit takovéto dokumenty pro účely správní i důkazní považována za splněnou i v případě, kdy dokumenty jsou uloženy na optickém nosiči, pokud použité postupy jsou v souladu s technickými pravidly vypracovanými v rozhodnutí AIPA (Úřad pro informatiku ve veřejné správě) (čl. 6 odst. 1).

Rozhodnutí CNIPA stanovuje přesné podmínky, za kterých je možné transformovat dokumenty do elektronické podoby a uchovávat je tak. Například ukládá povinnost (i) jmenovat zvláštního úředníka odpovědného za archivaci, (ii) takovýto úředník musí užívat elektronický podpis nebo značku, (iii) v případě transformace originálů, které jsou jedinečné, je nutné, aby byl přítomen veřejný činitel, který potvrdí shodu elektronického dokumentu s originálem (iv) transformované dokumenty je možné zničit až po dokončení transformace.

Závěrem

Návrh zákona o elektronizaci některých procesních úkonů, i přes svůj primární zásah do oblasti veřejné správy, zasahuje významně i do soukromoprávní sféry. Aby pomohl odbourat obavy spojené s dlouhodobým uchováváním a archivací elektronických dokumentů, bude v něm třeba reflektovat nejen již osvědčenou zahraniční právní úpravu, ale snažit se i nepřispívat k nekonzistentnosti již existující právní úpravy (např. v oblasti elektronického doručování). Důležitá je rovněž úprava tolik diskutovaných identifikátorů, která v navrhovaném zákoně postrádá úpravu odpovídající nakládání s osobními údaji.