

E-GOVERNMENT A JEHO PROJEVY V ČESKÉM PRÁVU

LENKA TUŠEROVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek pojednává o pojmu e-government, vymezuje tento cizojazyčný pojem a jeho podstatu, přibližuje jeho základní pojmové definice, a to na pozadí vybraných mezinárodních a vnitrostátních dokumentů, které s tímto pojmem operují, jakož i nastiňuje jak *e-government* souvisí s veřejnou správou. Závěr příspěvku je věnován vybraným příkladům jeho projevů v českém právu a jejich stručné charakteristice.

Klíčová slova v rodném jazyce

E-government, veřejná správa, informační a komunikační technologie.

Abstract

The article deals with the term e-government, defines this term and its principles, and focuses on the basic definitions the above mentioned term against the background of selected international and domestic legal documents, which operate with the term e-government. It also shows how e-government is connected with public administration. Closing of this paper concentrates on the selected reflections of e-government in the Czech law and brief characteristics.

Key words

E-government, public administration, information and communication technologies.

O pojmu *e-government* bylo napsáno již mnoho vět a vyřčeno mnoho slov, ale i přesto se domnívám, že se zde najde místo pro příspěvek, který se zaměří na vymezení tohoto cizojazyčného pojmu, jakož i jeho některých projevů v českém právu.

E-government je jedním z mála anglických slov, která v českých podmínkách, a nejenom v nich¹, zdomácněla natolik, že v podstatě neexistuje jejich český překlad či jak uvádí Mates se Smejkalem „výraz *e-government* se stal součástí newspeaku moderní společnosti natolik, že se k němu snad ani nehledá odpovídající překlad v žádném jazyce“². Pojem *e-government* je proto užíván jak v běžném jazyce, tak i v odborném prostředí³.

Není mým záměrem podrobně se soustředit na jednotlivá pojetí tohoto institutu nebo na jeho aplikaci v jednotlivých zemích. To by ostatně svým rozsahem mohlo být předmětem nejedné odborné práce. Pro účely tohoto příspěvku proto toliko přiblížím podstatu tohoto pojmu, jeho základní pojmové definice, a to na pozadí vybraných mezinárodních a vnitrostátních

¹ Pojem je užíván rovněž ve Slovenské republice, Spolkové republice Německo, operuje s ním ve svých dokumentech Evropská unie, Organizace spojených národů, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), apod.

² Mates, P. – Smejkal, V. *E-government v českém právu*. Praha : Linde, 2006, s. 9.

³ V poslední době se tato cizojazyčná zkratka velmi často vyskytuje v prohlášeních mnoha politiků, ve vládních programech, v denním tisku a v mnoha dalších zdrojích. Jen pro zajímavost, internetový vyhledávač Google nabízí 7 590 000 internetových odkazů k pojmu e-government.

dokumentů, které s tímto pojmem operují, jakož i nastíním jak *e-government* souvisí s veřejnou správou, resp. elektronickou komunikací ve veřejné správě.

A co tedy vlastně toto anglické slovo znamená? Ve skutečnosti se jedná o neologismus⁴, který vzniká zkrácením slovního spojení „*electronic government*“, jehož doslovný překlad je elektronická správa⁵.

V zahraniční literatuře⁶ je *e-government* tradičně definován jako využití informačních a komunikačních technologií (jako například dálkové počítačové sítě, internetu a mobilních technologií) veřejnou správou k poskytování informací a veřejných služeb nejširší veřejnosti. Přičemž zcela zásadní vlastností těchto technologií je schopnost transformovat vztahy mezi veřejnou správou a veřejností (tj. občany, obchodníky a dalšími složkami veřejné moci).

V poslední době (2003) byl *e-government* definován rovněž Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)⁷, a to ve vazbě na požadavek dobré správy („*good governance*“), a to jako „*využití informačních a komunikačních technologií, především internetu, jako prostředku k dosažení dobré (lepší) správy*“⁸, či jako „*různé úkoly, které se zabývají elektronizací výkonu činnosti veřejné správy nebo v širším pojetí spíše orgánů veřejné moci vůbec*“⁹.

Česká odborná literatura vymezuje *e-government* například jako „*sérii procesů, které vedou jednak k výkonu státní správy a samosprávy, ale také k uplatňování práv a povinností fyzických a právnických osob, realizovaných elektronickými prostředky*.“¹⁰ V podobném směru definuje pojem *e-government* též Štědroň, a to jako „*sérii procesů, umožňujících výkon veřejné správy a uplatňování občanských práv a povinností fyzických a právnických osob, realizovaných elektronickými prostředky. Cílem je rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým uživatelům (občanům)*.“¹¹

Na pozadí výše zmíněných obsahových definic můžeme pojem *e-government* stručně charakterizovat jako obecně použitelný termín, který se vztahuje na veškeré vnitřní a vnější

⁴ Pod pojmem neologismus je nutno rozumět nově vytvořený nebo převzatý jazykový znak vznikající z potřeby pojmenovat něco nového, tzv. novotvar. Blíže viz Kol. autorů pod vedením J. Krause. Nový akademický slovník cizích slov: A-Ž. Praha : Academia, 2005, s. 551.

⁵ Blíže viz Allen, R. a kol. The Penguin English Dictionary. Praha: Euromedia Group, 2005, 1642 s. ISBN 8024214024.

⁶ Viz například United Nations. Global E-Government Readiness Report 2005. From E-Government to E-Inclusion. Pododíl II.1, s 13 a násl. [citováno 23. října 2008]. Dostupný z: <http://www2.unpan.org>. United Nations. UN Global E-Government Survey 2003. Pododíl II.1, s 10 a násl. [citováno 23. října 2008]. Dostupný z: <http://www2.unpan.org>.

⁷ Viz například OECD. Implementing E-government in OECD Countries: Experiences and Challenges. [citováno 6. listopadu 2008]. Dostupný z: www.oecd.org.

⁸ „The use of information and communication technologies [ICT], and particularly the Internet, as a tool to achieve better government“.

⁹ Mates, P. – Smejkal, V. E-government v českém právu. Praha : Linde, 2006, s. 9.

¹⁰ Svoboda, P. a kol. Právní a daňové aspekty e-obchodu. Praha : Linde, 2001, s. 26.

¹¹ Štědroň, B. Občanské soudní řízení sporné a využití informačních technologií a právních informačních systémů (E-Justice). Praha : Linde, 2008, s. 15.

funkce a procesy veřejné správy, které jsou uskutečňovány v digitální formě prostřednictvím internetu. Cílem takto chápaného e-governmentu je potom zefektivnění výkonu veřejné moci, bezproblémové poskytování informací veřejnosti ze strany veřejné správy, zlepšení dostupnosti a poskytování veřejných služeb občanům, posílení postavení občanů skrze přístup k informacím a spoluúčast na rozhodování veřejných záležitostí. Výsledný přínos nakonec může znamenat nižší míru korupce, zvýšení transparentnosti, vyšší pohodlí pro uživatele, nárůst příjmů a snížení nákladů.

Podle Matese a Smejkal je však významná též funkce transformační. „Zavádění e-governmentu může iniciovat proces re-engineeringu jednotlivých orgánů veřejné správy, tj. provést systémové změny v organizaci a řízení orgánů tak, aby došlo k odstranění duplicit a multiplacit, zlepšil se tok informací a zkvalitnila příprava podkladů pro rozhodování. Důsledkem e-governmentu by mělo být pronikavé zefektivnění výkonu veřejné moci nejen z hlediska účastníků, ale i z hlediska státu jako takového.“¹²

Ačkoliv e-government bývá v praxi často vnímán zejména jako elektronický styk mezi úřady a širokou veřejností, jež zahrnuje nejenom běžné občany, ale též podnikatelské subjekty, je nezbytné zdůraznit, že ve skutečnosti e-government pokrývá tři typy elektronické vzájemné součinnosti, a to veřejná správa – veřejná správa; veřejná správa – podnikatelé a opačně; a veřejná správa – občané jakožto její „zákazníci“ a opačně¹³. Důvod proč je „opomíjena“ i vlastní vzájemná interakce mezi jednotlivými orgány veřejné správy, je především velký tlak, a to rovněž ze strany mezinárodního společenství, na rychlé zavedení a bezproblémové fungování e-governmentu ve vztahu k nejširší veřejnosti a zejména pak běžným (nepodnikajícím) občanům. Dle mého názoru tak ve svém důsledku nedochází k opomenutí rozměru veřejná správa – veřejná správa, ale tento je presumován a je rovněž základním předpokladem pro další fungování a rozvoj e-governmentu v rovině veřejná správa – občan (podnikatel) a naopak.

Existuje i vládní pojetí pojmu *e-government*, které je poněkud konkrétnější a účelovější než pojetí užívané v odborné literatuře. Toto vládní pojetí *e-governmentu* je obsaženo ve velmi zajímavém a relativně aktuálním vládním dokumentu nazvaném Státní informační a komunikační politika, ve zkratce e-Česko 2006. Podstatná část zpracovaného vládního postupu vychází z programů a legislativy Evropské unie v oblasti informační společnosti, která se skládá zejména ze sekundárního práva s velkou převahou harmonizačních směrnic. Jeho základem jsou ale samozřejmě i některé domácí zdroje.

Tento dokument představuje vládní strategii v oblasti tzv. informační společnosti a v oblasti telekomunikací pro období do roku 2006. Tato strategie se soustředí na několik klíčových oblastí, které jsou i v současné době považovány za zásadní v procesu vytváření moderní a efektivní veřejné správy prostřednictvím maximálního využití potenciálu moderních informačních a komunikačních technologií. Jednu z těchto oblastí tvoří i budování moderních a bezpečných služeb veřejné správy dostupných on-line, tedy *e-government* a jeho služby. Z dalších lze zmínit například podporu rozšíření vysokorychlostního přístupu k internetu a zajištění jeho dostupnosti pro všechny skupiny obyvatelstva, pokračování liberalizace sektoru elektronických komunikací s cílem zajistit efektivní konkurenční prostředí, které povede ke

¹² Mates, P. – Smejkal, V. E-government v českém právu. Praha : Linde, 2006, s. 9.

¹³ Srovnej United Nations. Global E-Government Readiness Report 2005. From E-Government to E-Inclusion. Pododdíl II.1, s 14. [citováno 23. října 2008].

snížení cen služeb a podpoře investic, či podporu zvyšování počítačové gramotnosti obyvatelstva.¹⁴

Hned v úvodu kapitoly věnované *e-governmentu* je pak vymezeno vládní pojetí pojmu *e-government* jako „transformace vnitřních a vnějších vztahů veřejné správy pomocí moderních informačních a komunikačních technologií s cílem optimalizovat interní procesy. Jejím cílem je pak rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým zákazníkům. Totéž se očekává i od samosprávy.“¹⁵

Projevy e-governmentu v českém právu

Zmiňovat na tomto místě všechny projevy e-governmentu v českém právu by bylo poněkud troufalé, neboť rozsah tohoto příspěvku by to vlastně ani nedovolil. Následující příklady jsou proto ty, které dle mého názoru nejvíce souvisejí s problematikou výkonu veřejné správy.

Specifickou formu e-governmentu pokud jde o komunikaci ve směru občan – veřejná správa představuje portál veřejné správy (www.portal.gov.cz), zřízený na základě zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Hlavním úkolem tohoto portálu je usnadnit celé řadě subjektů orientaci (informační část) a komunikaci (transakční část) s jednotlivými orgány veřejné správy. Mezi tyto subjekty lze zahrnout nejenom běžné občany, ale rovněž živnostníky, další podnikatelské subjekty, cizince, či jiné orgány státní správy a samosprávy. Svým zaměřením je tedy určen pro širokou veřejnost a lze o něm hovořit jako o elektronické bráně do veřejné správy.¹⁶

Současná podoba portálu, jakož i okruh poskytovaných informací a služeb není zdaleka konečná a do budoucna se plánují další nové aplikace a okruhy poskytovaných informací. Z aktuálně poskytovaných garantovaných informací (tj. z informační části portálu veřejné správy) stojí za zmínku například adresář úřadů České republiky, který obsahuje kompletní seznam orgánů veřejné správy, včetně jejich předmětu činnosti, kontaktních údajů a dalších povinně zveřejňovaných informací¹⁷, jednoduše vyhledatelných podle jejich druhů či dle jejich umístění na území České republiky. Praktickým vodítkem při řešení nejrůznějších životních situací pak může být aplikace „Životní situace“, jež obsahuje návody pro řešení více než 480 životních situací z oblasti veřejné správy s uvedením toho jakým způsobem, kde a jak vyřídit potřebnou záležitost, a to včetně poplatků, odkazů na nezbytné formuláře a kontaktní údaje. Samozřejmostí je i databáze zákonů a dalších právních předpisů České republiky či informace pro cizince v anglickém jazyce.

Výše zmíněná transakční část Portálu veřejné správy, jejímž prostřednictvím komunikují subjekty s orgány veřejné správy, je nazvána „Elektronická podání“ a v současné době jsou v této aplikaci dostupné následující služby:

¹⁴ Srovnej Státní informační a komunikační politika, e-Česko 2006, s. 3 a násl. [citováno 17. října 2008]. Dostupný z: http://www.micr.cz/files/275/SIKP_def.pdf.

¹⁵ Státní informační a komunikační politika, e-Česko 2006. Pododdíl 3.3.1., s. 14 [citováno 17. října 2008]. Dostupný z: http://www.micr.cz/files/275/SIKP_def.pdf.

¹⁶ Ministerstvo vnitra. Portál veřejné správy [citováno 17. října 2008] Dostupný z: www.portal.gov.cz

¹⁷ Viz zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

- a) *Služby České správy sociálního zabezpečení* - poskytování elektronických služeb jako například předkládání evidenčních listů důchodového pojištění; přihlášky zaměstnanců k nemocenskému pojištění, včetně odhlášky; atd.
- b) *Služby Ministerstva dopravy* - systém e-Testy pro sběr výsledků zkoušek uchazečů o řídičské oprávnění provedených elektronicky, jež jsou odesílány zkušebními komisai.
- c) *Služby Ministerstva průmyslu a obchodu* - Roční výkaz o poštovních službách PS (MI)1-01 za rok 2006.
- d) *Služby Generálního ředitelství cel* - Celní správa-Intrastat - systém zajišťující sběr dat pro statistiku obchodu se zbožím mezi členskými státy EU; Elektronické podání daňových přiznání ke spotřebním daním.
- e) *Služby Ministerstva financí, resp. české daňové správy* - umožňuje daňovým subjektům podávat daňové přiznání a další písemnosti v elektronické podobě (tzv. elektronická podání pro daňovou správu).
- f) *Služby Ministerstva životního prostředí* - Centrální ohlašovna znečištění Ministerstva životního prostředí.

Další aktivní rámec elektronické komunikace a tedy i vzájemného vztahu orgán veřejné správy – občan vytvořil zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZEP“), ale především pak jeho prováděcí právní předpisy, tj. nařízení vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí ZEP a vyhláška č. 496/2004 Sb., k elektronickým podatelnam, kterými byl stanoven právní rámec vytvoření a činnosti elektronické podatelny (zkráceně též e-podatelny). Pod pojem elektronická podatelna je v souladu se ZEP nutno rozumět pracoviště orgánu veřejné moci určené pro příjem a odesílání datových zpráv¹⁸ (tj. elektronických dat, která lze přenášet prostředky pro elektronickou komunikaci a uchovávat na záznamových médiích, používaných při zpracování a přenosu dat elektronickou formou [ust. § 2 písm. d) ZEP]). Pro účely jednoznačné identifikace a s tím související ochrany dat, je však pro příjem a odesílání veškerých datových zpráv v souladu s ust. § 11 ZEP vyžadováno užití zaručeného elektronického podpisu, resp. elektronické značky.

Prvky e-governmentu lze nalézt rovněž v právní úpravě doručování podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V souladu s ust. § 19 odst. 3 citovaného zákona doručuje správní orgán na požádání účastníka řízení na elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, ovšem za podmínky, nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci. Přičemž taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu. Předmětný postup je dle správního řádu na místě zejména může-li to přispět k urychlení řízení. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že tento typ doručování písemností není obligatorní formou, ale přichází v úvahu toliko na základě žádosti účastníka a za splnění dalších zákonem stanovených podmínek. Je však nezbytné zdůraznit, že i v tomto případě je třeba vyhovět požadavku stanovenému v ust. § 11 ZEP a při této komunikaci používat zaručený elektronický podpis.

Vedle klasického doručování zná správní řád rovněž doručování prostřednictvím tzv. veřejné vyhlášky. Tou se dle ust. § 25 odst. 1 správního řádu doručuje osobám neznámého pobytu

¹⁸ § 2 písm. y) ZEP

nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon. Doručování veřejnou vyhláškou tedy představuje, „formu uvědomění účastníků řízení o skutečnostech, které by jim byly jinak sděleny přímým doručením písemnosti“¹⁹. Jako jednu z podmínek řádného doručování veřejnou vyhláškou pak správní řád stanoví rovněž požadavek, aby písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, bylo vedle vyvěšení na „klasické“ úřední desce zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup (ust. § 25 odst. 2 správního řádu), přičemž patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Další významný projev e-governmentu, jak již bylo výše naznačeno, lze rovněž vidět v existenci tzv. elektronické úřední desky. Podle ust. § 26 odst. 1 zákona správního řádu je správní orgán vedle zřízení klasické úřední desky navíc povinen zveřejnit její obsah též způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. prostřednictvím internetu²⁰. „Obsahem úřední desky je přitom třeba rozumět zásadně plně znění dokumentů publikovaných na „klasické“ úřední desce, zveřejnění pouhého jejich seznamu by z hlediska adresátů veřejné správy nemělo prakticky žádný význam; účelem zákonného ustanovení je zajistit, aby měl kdokoliv možnost zjistit prostřednictvím internetu, jako dokumenty se na úřední desce nacházejí a co je jejich obsahem.“²¹

Na úředních deskách správních orgánů se však na základě zvláštních zákonů publikují i jiné dokumenty než písemnosti doručované podle správního řádu. „Ust. § 26 odst. 1 věta třetí, tedy svým obsahem hmotněprávní ustanovení, se vztahuje nejen na dokumenty, jejichž zveřejnění na úřední desce předpokládá sám správní řád v § 25 (doručování veřejnou vyhláškou), ale i na jiné dokumenty, jejichž (povinnou) publikaci na úřední desce toho kterého správního orgánu stanoví zvláštní právní předpisy, které se správním řádem a postupy v něm upravenými jinak nesouvisí (nejde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 správního řádu).“²² Zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup je proto nezbytné vztáhnout na celý obsah úřední desky, a musí proto zahrnovat jak dokumenty doručované veřejnou vyhláškou dle ust. § 25 správního řádu (viz výše), tak i ostatní dokumenty, jejichž publikaci na úřední desce, včetně té elektronické, ukládají zvláštní zákony.

Významnou či spíše revoluční měrou by do výše uvedeného stručného přehledu měl v budoucnu zasáhnout připravovaný zákon o elektronických úkonech, osobních číslech a autorizované konverzi dokumentů, zkráceně nazývaný jako zákon o e-governmentu. Návrh zákona o e-governmentu byl dne 25. 3. 2008 schválen v 1. čtení Poslaneckou sněmovnou a jeho účinnost je plánována na 1. 7. 2009. Cílem navrhované právní úpravy obsažené v tomto zákoně je zakotvit jednotný právní rámec pro elektronickou komunikaci ve veřejné správě. Zda se tohoto cíle skutečně podaří dosáhnout a jakým způsobem bude připravovaná forma

¹⁹ Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, č. j. 30 Ca 5/2006-21, publikovaného pod č. 1330/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

²⁰ Nejčastěji je obsah úřední desky zveřejňován na internetových stránkách správního orgánu a odpovídá za ně příslušný zaměstnanec správního orgánu. Správní řád pamatuje rovněž na situaci, kdy povinný správní orgán není schopen dostát této své povinnosti a pro takový případ počítá s povinností příslušného orgánu uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (blíže viz ust. § 26 odst. 3 a 4 správního řádu).

²¹ Vedral, J. Správní řád - komentář. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 210.

²² Vedral, J. Správní řád - komentář. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 206.

elektronické komunikace využívána v praxi se s největší pravděpodobností ukáže již na konci příštího roku.

Na závěr považuji za nezbytné ještě jednou zopakovat, že výše uvedené příklady e-governmentu v českém právu jsou skutečně jen vybranými příklady a v žádném případě nepokrývají celé spektrum procesů a činností, jež tento cizojazyčný pojem zahrnuje.

Literatura:

- Kol. autorů pod vedením J. Krause. Nový akademický slovník cizích slov: A-Ž. Praha : Academia, 2005, 879 s. ISBN 8020013512.
- Mates, P. – Smejkal, V. E-government v českém právu. Praha : Linde, 2006, 244 s. ISBN 8072016148.
- Svoboda, P. a kol. Právní a daňové aspekty e-obchodu. Praha : Linde, 2001, 464 s. ISBN 8072013114.
- Štědroň, B. Občanské soudní řízení sporné a využití informačních technologií a právních informačních systémů (E-Justice). Praha : Linde, 2008, 270 s. ISBN 9788072017140.
- Vedral, J. Správní řád - komentář. Praha : Bova Polygon, 2006, 1042 s. ISBN 8072731343.

Kontaktní údaje na autora – email:

61184@mail.muni.cz