

## **QUO VADIS, EGOVERNMENT?**

LIBOR KYNCL

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

### **Abstract in original language**

Cílem tohoto příspěvku je vymezit hlavní současné otázky a problémy týkající se racionalizace eGovernmentu v českém právu a v české právní praxi. Jeden z důležitých nástrojů racionalizace práva a racionalizace činnosti orgánů veřejné správy je právě využívání informačních a komunikačních technologií. Ale jsou současné ICT nástroje dostatečné, aby učinily eGovernment elektronickým, efektivním a evropským? Tato otázka bude zodpovězena s užitím příkladů základních registrů, které jsou v současné době připravovány, ICT infrastruktury orgánů veřejné správy a dalších existujících projektů českého eGovernmentu.

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

Racionalizace; eGovernment; Česká republika; základní registry; ICT infrastruktura; veřejné zakázky.

### **Abstract**

The aim of this paper is to outline the main contemporary issues and problems regarding the rationalisation of the eGovernment in the Czech law and in the Czech legal practice. One of important instruments in the rationalization of law and in the rationalization of public administration bodies' work is the usage of information and communication technologies. But are current ICT instruments sufficient to make eGovernment electronic, efficient, effective and European? This question will be answered using the examples of the basic registers that are currently being prepared, the ICT infrastructure for public administration bodies, the public procurement projects and other existing projects in the area of the Czech eGovernment.

### **Key words**

Rationalisation; eGovernment; the Czech Republic; basic registers; ICT infrastructure; public procurement.

### **Úvod**

Cílem tohoto příspěvku je pojednat o výhledech českého eGovernmentu a elektronizace české veřejné správy z pohledu současného práva. V tomto příspěvku se nebudu snažit o partikulární výklad postihující rozvoj všech důležitých institutů elektronické veřejné správy, důležité milníky však budou nastíněny. V příspěvku bude využito zejména metod analýzy, deskripce, v některých případech i komparace a zejména syntézy pro formulaci doporučení de lege ferenda.

## Pojem a důležitost eGovernmentu

eGovernment lze definovat mnoha různými způsoby, přičemž základní přehled definic uvádí Tušerová.<sup>1</sup> Za nejjednodušší a zároveň nejobecnější považují definici Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), která dle Tušerové eGovernment ztotožňuje s "využitím informačních a komunikačních technologií, především internetu, jako prostředku k dosažení dobré (lepší) správy."<sup>2</sup> Smejkal dle Tušerové eGovernment spatřuje jako "různé úkoly, které se zabývají elektronizací výkonu činnosti veřejné správy nebo v širším pojetí spíše orgánů veřejné moci vůbec."<sup>3</sup>

Jako poslední definici uvádím definice od Štědroně (také zmiňovanou u Tušerové), pro něhož je eGovernment "sérií 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)."<sup>4</sup> Na poslední definice lze vidět, jaký cíl by měl eGovernment sledovat (ač zacílení na rychlost a spolehlivost není explicitně stanovena jako povinnost orgánů veřejné moci).

Obsahem eGovernmentu tedy je elektronizace veřejné správy, nebo jinými slovy zavedení a využívání elektronických prostředků ve správněprávních činnostech. Do těchto správněprávních činností spadá veškerá činnost veřejné správy (tedy činnost státní správy i činnost samosprávy).

Polčák eGovernment uvádí mezi hlavními směry podpory informační společnosti.<sup>5</sup> S tímto názorem se lze ztotožnit, neboť elektronizace veřejné správy může vést k významným úsporám výdajů, času i ke zvýšení efektivity fungování státu jako celku. Informační společnost, která je založena na informacích, potřebuje pracovat s informacemi od fyzických i právnických osob i s informacemi veřejného sektoru (PSI) vzniklými

---

<sup>1</sup> Tušerová, L. eGovernment a jeho projevy v českém právu. In Dny práva 2008 Days of Law. 1. vydání. Brno: Tribun EU s.r.o., 2008. s. 191. ISBN 978-80-210-4733-4.

<sup>2</sup> Tamtéž. Nebo v OECD: OECD Glossary of Statistical Terms - E-government Definition [online]. Citováno 12. května 2011. Dostupný z WWW: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4752>>.

<sup>3</sup> Tamtéž. Nebo v Mates, P., Smejkal, V.: Úvodem. In Mates, P., Smejkal, V.: E-government v českém právu. Praha: Linde, 2006, s. 9. ISBN 80-7201-614-8.

<sup>4</sup> Tamtéž. Nebo v Štědroně, B.: Úvodem. In Štědroně, B. Občanské soudní řízení sporné a využití informačních technologií a právních informačních systémů - E-Justice. Praha: Linde, 2008, s. 15. ISBN 978-80-7201-714-0.

<sup>5</sup> Polčák, R.: Pojem a právní aspekty informační společnosti. In Polčák, R.: Právo a evropská informační společnost, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 98, ISBN 978-80-210-4885-0.

v rámci administrativní činnosti veřejné správy. Důležitost těchto informací lze dovodit i ze samotné existence Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.<sup>6</sup>

Informace veřejného sektoru však nelze s eGovernmentem ztotožnit, neboť informace veřejného sektoru jsou pouze jedním z produktů eGovernmentu. Obecně má být produktem eGovernmentu efektivní a užitečná veřejná správa. V tomto případě mám za to, že je možno aplikovat Kantův vyhlášený protiklad mezi *sollen* a *sein*, který zmiňuje např. Chotaš.<sup>7</sup>

Proto se v tomto příspěvku ptám: je skutečně avizovaný cíl dosáhnout *sollen* v podobě efektivní a užitečné veřejné správy prostřednictvím užívání elektronických prostředků reálný? Lze vůbec dosáhnout efektivní a užitečné veřejné správy pouze pomocí elektronických prostředků?

#### Efektivita a užitečnost eGovernmentu

Jak vyplývá např. ze závěrů workshopu *Efficient and Effective eGovernment*, SMART 2008/0109 SC01, pojem eGovernmentu přímo neimplikuje efektivitu a užitečnost. Cílem Evropské unie je nikoli dosažení eGovernmentu, ale konkrétně dosažení efektivního a užitečného eGovernmentu.<sup>8</sup>

Ze zahraničních zkušeností s eGovernmentem vyplývá, že efektivita je indikátorem odlišujícím málo pokročilý eGovernment od velice pokročilého eGovernmentu.<sup>9</sup> S efektivitou souvisí i zaměření na uživatele eGovernmentu (tedy občana) nebo naopak na veřejnou správu a procesy v rámci ní.<sup>10</sup> Ve chvíli, kdy je eGovernment pouze přenesením stávajících služeb veřejné správy do elektronického prostředí, jedná se o přístup zaměřený na veřejnou

---

<sup>6</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, v aktuálním znění.

<sup>7</sup> Srov. Chotaš, J.: Kant v analytické a kontinentální filosofii [online]. Citováno 14. května 2011. Dostupný z WWW: <[http://racionalita.flu.cas.cz/files/uploaded/UserFiles/File/2\\_chotas1.doc](http://racionalita.flu.cas.cz/files/uploaded/UserFiles/File/2_chotas1.doc)>.

<sup>8</sup> Srov. Evropská komise: Workshop report *Efficient and Effective eGovernment* SMART 2008/0109 SC01 [online]. Citováno 3. května 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.epractice.eu/files/SC01-Workshop%20on%20Efficient%20and%20Effective%20eGovernment-v1%200.pdf>>.

<sup>9</sup> Srov. Evropská komise: Workshop report *Efficient and Effective eGovernment* SMART 2008/0109 SC01 [online]. Citováno 3. května 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.epractice.eu/files/SC01-Workshop%20on%20Efficient%20and%20Effective%20eGovernment-v1%200.pdf>>.

<sup>10</sup> Srov. Schelin, S. H.: *E-Government: An Overview*. In Garson, G. D.: *Public Information Technology: Policy and Management Issues*. Hershey: Idea Group Publishing, 2003. s. 129. ISBN 1-59140-060-0.

správu. Ale v současnosti je nejvíce doporučovaný přístup zaměřený na uživatele (občana), kterého se v České republice nedaří zcela dosáhnout.

Pro příklad neefektivního či neúčinného projektu eGovernmentu lze uvést český portál veřejné správy. Při porovnání s obdobným portálem veřejné správy v Estonsku vychází český portál veřejné správy výrazně hůře. Na rozdíl od českého portálu veřejné správy estonský portál veřejné správy zahrnuje obecné rozhraní pro podávání jakýchkoli úkonů vůči všem orgánům veřejné správy, byl zpracován společně mnoha dalšími interními systémy pro zpracování elektronických podání a pro práci s elektronickými materiály obecně a byl zaveden zároveň s elektronickými certifikáty pro estonské občany.<sup>11</sup> Český portál veřejné správy byl prakticky využíván pouze pro podávání úkonů vůči České správě sociálního zabezpečení, ač obecně umožňoval jakákoli podání. U českého portálu veřejné správy tedy nebylo plánováno zavést elektronické podpisy pro širokou veřejnost a nebyla při jeho řešení dostatečně zajištěna infrastruktura. Čeští občané si museli elektronické podpisy zřídit sami, což považují za přístup zaměřený na veřejnou správu, zejména na její úsporu výdajů (V té době bylo v České republice vydáno velmi málo elektronických podpisů.)<sup>12</sup>

Jaký tedy existuje významný rozdíl mezi českým portálem veřejné správy a estonským portálem veřejné správy? Český portál veřejné správy byl připravován poměrně narychlo, dříve než estonský portál veřejné správy. Estonský portál veřejné správy byl připravován mnohem déle a jeho finální dopad byl v konečném efektu mnohem větší.<sup>13</sup> V Estonsku došlo k výrazným změnám právní regulace, které zároveň posílily efektivitu a užitečnost fungování veřejné správy. U českého portálu veřejné správy se neuvážovalo nad efektivností procesů, jednalo se pouze o přidání jednoho partikulárního nástroje pro zvýšení transparentnosti veřejné správy, který byl vyžadován z hlediska tehdejšího Evropského společenství. Portál veřejné správy nebyl doprovázen prakticky žádnými výraznějšími novelizacemi obecných právních předpisů (občanský zákoník, občanský soudní řád, správní řád, ...) směřujícími k elektronizaci, byl pouze přijat nový zákon o informačních systémech veřejné správy a byly upraveny vnitřní předpisy některých orgánů veřejné správy.<sup>14</sup> Motivace jeho vzniku

---

<sup>11</sup> Srov. Kalja, A., Reitsakas, A., Saard, N.: eGovernment in Estonia: Best Practices [online]. Citováno 12. května 2011. Dostupný z WWW: <[http://www.ria.ee/public/x\\_tee/eGovernment\\_in\\_Estonia.ppt](http://www.ria.ee/public/x_tee/eGovernment_in_Estonia.ppt)>.

<sup>12</sup> Srov. Kyncl, L. Information Systems of Tax Administration in the Czech Republic. In Eastern European eGov Days 2009 - Conference Proceedings. Wien : Oesterreichische Computer Gesellschaft (OCG), 2009. ISBN 978-3-85403-253-3. s. 213 - 214.

<sup>13</sup> Srov. Kalja, A., Reitsakas, A., Saard, N.: eGovernment in Estonia: Best Practices [online]. Citováno 12. května 2011. Dostupný z WWW: <[http://www.ria.ee/public/x\\_tee/eGovernment\\_in\\_Estonia.ppt](http://www.ria.ee/public/x_tee/eGovernment_in_Estonia.ppt)>.

<sup>14</sup> Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.

byla větší přehlednost a transparentnost veřejné správy, čehož bylo dosaženo, ale pouze povrchně.

Dalším obdobným případem byly datové schránky. V době přípravy datových schránek v České republice začala příprava systému DE-Mail ve Spolkové republice Německo.<sup>15</sup> Celková koncepce datových schránek reaguje na efektivitu a účinnost mnohem lépe, než koncepce portálu veřejné správy. U datových schránek byl autory této ideje předpokládán dopad na právní předpisy a na fyzické a právnické osoby. Oproti portálu veřejné správy, datové schránky již reagovaly na konkrétní aplikační problémy nastávající dlouhodobě v České republice. Jako jeden z problémů bylo identifikováno pomalé doručování právnickým osobám a pomalé doručování mezi orgány justice, státní správy a samosprávy navzájem. Pro tyto orgány bylo zakotveno zastřešující označení orgány veřejné moci.<sup>16</sup> Jednalo se tedy o reakci na konkrétní problémy obnášející konkrétní změny legislativy (reformu doručování), které zasahovaly i do sféry elektronizace.

Základní registry, jejichž start byl původně plánován na 1. července 2011, budou v provozu až od 1. července 2012.<sup>17</sup> Motivace této změny pravděpodobně spočívá v odstrašujícím příkladu datových schránek, které ukázaly některá slabá místa českého eGovernmentu. Ač datové schránky již téměř dva roky fungují, při jejich zavádění se jasně ukázalo, že i při elektronizaci veřejné správy platí staré přísloví: "Dvakrát měř, jednou řež." Při svém spuštění totiž datové schránky přinesly mnoho problémů s doručováním a odesíláním elektronických písemností, vyjadřovaly se k nim ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud a některé otázky datových schránek zákon neřešil (např. okamžik doručení orgánu veřejné moci).<sup>18</sup>

Podoba systémů eGovernmentu v České republice je do jisté míry ovlivněna regulací informačních systémů veřejné správy.<sup>19</sup> Tvorba informačních systémů veřejné správy s sebou nese pro jejich správce více právních povinností v porovnání s tvorbou soukromých informačních systémů. Vedle

---

<sup>15</sup> Srov. Federal Ministry of the Interior: BMI - De-Mail -The citizen portals project: Making online communication more reliable and secure [online]. Citováno 8. května 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/ModerneVerwaltung/DE-Mail/demail.html>>.

<sup>16</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> Srov. čl. I zákona č. 100/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 51 A 3/2010 - 36.

<sup>19</sup> Dále též ISVS.

informačních povinností zhotovitelů<sup>20</sup> tyto povinnosti zahrnují atestaci informačního systému před jeho spuštěním.<sup>21</sup>

#### Diskuze a závěr

V tomto příspěvku jsem se zaměřil na rekapitulaci stavu českého eGovernmentu a výhledů do budoucnosti. I když v rozsahu tohoto příspěvku nebyl dostatek prostoru pro zmínění každého soudobého problému v oblasti eGovernmentu, pokusil jsem se postihnout alespoň základní problémy. Na základě komparace v tomto příspěvku konstatuji, že při porovnání eGovernmentu v České republice a v některých jiných evropských státech má český eGovernment značné rezervy - nikoli z hlediska technického, ale z hlediska celkové koncepce a propracovanosti.

Identifikoval jsem zejména následující slabá místa českého eGovernmentu a jeho právní úpravy:

- Informační systémy veřejné správy nejsou dle českého práva vůbec posuzovány z hlediska jejich rychlosti, funkčnosti a konzistence se stávajícími systémy, jejich posuzování se zaměřuje především na formální aspekty jejich zhotovení zadavatelem. Zřetelně absentuje posouzení možnosti automatického propojení a posouzení rozhraní vůči ostatním systémům, které je nezbytné při masové interakci jednotlivých systémů veřejné správy mezi sebou.

- Na některých úsecích existují připomínky orgánů aplikujících právo při využití elektronických prostředků, ale při tvorbě nového systému nejsou tyto připomínky dostatečně brány v úvahu na úrovni novelizace stávající právní úpravy i na úrovni úpravy původního záměru informačního systému.

- Některé procesy eGovernmentu jsou prakticky pouze převedením listinného formuláře do elektronické podoby. Při elektronickém podávání však není vždy nutné vycházet ze stávající podoby správněprávního úkonu (je vhodné např. data, která již má orgán veřejné moci k dispozici, předvyplnit, aby občan nemusel vyplňovat údaje již známé veřejné správě). V rámci typologie eGovernmentu, kterou uvádí Schelin, by zavedení právě tohoto předvyplňování zřejmě představovalo přechod z fáze č. 3 dosažené

---

<sup>20</sup> Dle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Dle § 6d zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.

v České republice v současnosti, tj. interaktivní přítomnosti na webu, do fáze č. 4, transakční přítomnosti na webu.<sup>22</sup>

- Některé úkony v rámci eGovernmentu jsou pro stát zdrojem informací, které již má k dispozici, ale v jiné formě. Zde se jedná např. o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011, které státu pouze sčítalo údaje, které již má k dispozici v evidenci obyvatel, Katastru nemovitostí a dalších evidencích. Tyto informace by měly být napříště získávány vnitřními postupy v rámci veřejné správy.

- Mám za to, že do budoucna by měla být podmínka efektivnosti a užitečnosti využití informačních technologií zakotvena přímo v právních předpisech. Jako optimální umístění se mi jeví ustanovení o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy, které by mělo k efektivitě a užitečnosti směřovat (srov. § 5a zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů).

Obecně lze říci, že eGovernment je v současné době důležitým nástrojem pro zvýšení efektivity veřejné správy v České republice. eGovernment bez dalších změn veřejné správy však není tzv. "samospasitelný". Pokud česká veřejná správa (resp. její statutární orgány) zamýšlí eGovernment opravdu využívat ke zlepšení svého fungování, nelze jej nikdy využít samotný. Elektronizaci je vždy třeba provádět zároveň s dalšími úkony vedoucími ke zvýšení efektivity veřejné správy. Zde odkazuji na výše zmíněné výstupy z workshopů Evropské komise, které docházejí k těmto závěrům.

Na základě výše uvedeného tedy dovozují, že bylo dosaženo cíle článku, přičemž jsem také formuloval základní doporučení pro budoucí normotvorbu na úseku eGovernmentu.

#### **Literature:**

- Evropská komise: Workshop report Efficient and Effective eGovernment SMART 2008/0109 SC01 [online]. Citováno 3. května 2011. Dostupný z WWW: <http://www.epractice.eu/files/SC01-Workshop%20on%20Efficient%20and%20Effective%20eGovernment-v1%200.pdf>.
- Federal Ministry of the Interior: BMI - De-Mail -The citizen portals project: Making online communication more reliable and secure [online]. Citováno 8. května 2011. Dostupný z WWW:

---

<sup>22</sup> Srov. Schelin, S. H.: E-Government: An Overview. In Garson, G. D.: Public Information Technology: Policy and Management Issues. Hershey: Idea Group Publishing, 2003. s. 129. ISBN 1-59140-060-0.

- <<http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/ModerneVerwaltung/DEMail/demail.html>>.
- Chotaš, J.: Kant v analytické a kontinentální filosofii [online]. Citováno 14. května 2011. Dostupný z WWW: <[http://racionalita.flu.cas.cz/files/uploaded/UserFiles/File/2\\_chotas1.doc](http://racionalita.flu.cas.cz/files/uploaded/UserFiles/File/2_chotas1.doc)>.
  - Kalja, A., Reitsakas, A., Saard, N.: eGovernment in Estonia: Best Practices [online]. Citováno 12. května 2011. Dostupný z WWW: <[http://www.ria.ee/public/x\\_tee/eGovernment\\_in\\_Estonia.ppt](http://www.ria.ee/public/x_tee/eGovernment_in_Estonia.ppt)>.
  - Kyncl, L. Information Systems of Tax Administration in the Czech Republic. In Eastern European e|Gov Days 2009 - Conference Proceedings. Wien : Oesterreichische Computer Gesellschaft (OCG), 2009. ISBN 978-3-85403-253-3. s. 211 - 217.
  - Mates, P., Smejkal, V.: E-government v českém právu. Praha: Linde, 2006, 244 s. ISBN 80-7201-614-8.
  - OECD: OECD Glossary of Statistical Terms - E-government Definition [online]. Citováno 12. května 2011. Dostupný z WWW: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4752>>.
  - Polčák, R.: Právo a evropská informační společnost, Brno: Masarykova univerzita, 2009, 202 s., ISBN 978-80-210-4885-0.
  - Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 51 A 3/2010 - 36.
  - Schelin, S. H.: E-Government: An Overview. In Garson, G. D.: Public Information Technology: Policy and Management Issues. Hershey: Idea Group Publishing, 2003. s. 120 - 137. ISBN 1-59140-060-0.
  - Štědroň, B. Občanské soudní řízení sporné a využití informačních technologií a právních informačních systémů - E-Justice. Praha: Linde, 2008. 280s. ISBN 978-80-7201-714-0.
  - Tušerová, L. eGovernment a jeho projevy v českém právu. In Dny práva 2008 Days of Law. 1. vydání. Brno: Tribun EU s.r.o., 2008. od s. 190-197, 8 s. ISBN 978-80-210-4733-4.



**Contact – email**

*libor.kyncl@law.muni.cz*