



PŘEDSEDA ČESKÉ ADVOKÁTNÍ KOMORY



Vážený pan
Mgr. et Mgr. Jakub Michálek
poslanec
předseda Poslaneckého klubu
České pirátské strany
Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

Čj.: 01.99-000002/19-020
V Praze dne: 8. 7. 2019

Vážený pane předsedo,

Česká pirátská strana, resp. její Poslanecký klub, se Vaším prostřednictvím dopisem ze dne 24. 5. 2019 obrátil na Českou advokátní komoru se žádostí o připomínky či podporu ke dvěma jím připraveným legislativním návrhům. Jedná se o návrh novely zákona o archivnictví a návrh novely občanského soudního řádu. Žadatelé uvádějí, že jejich cílem je zavedení standardu vedení spisu v elektronické podobě, který je nezbytným předpokladem pro to, aby spisy obíhaly mezi úřady elektronicky, a dále umožnit účastníkům řízení a jejich zástupcům dálkové nahlížení do soudního spisu a speciálně založit povinnost vést v elektronické podobě soudní spis o návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu (EPR).

Existence elektronického spisu, který by byl veden v jednotném standardu a byl i přístupný oprávněným subjektům (např. stranám sporu a jejich právním zástupcům) dálkově, je již druhé desetiletí v popředí zájmu České advokátní komory, neboť by dle odborného názoru ČAK jeho zavedení výrazně zlepšilo možnosti občanů domáhat se svých práv a oprávněných nároků. Na druhé straně je zjevné, že se nejedná o problém legislativní (tedy o zoufalou nedostatečnost chybějící právní úpravy), ale o problém technologický (racionální využití vhodné a v rámci státní správy kompatibilní) a administrativní – tedy jak implementovat koordinovaně ve státní správě technologie, které již léta bezpečně fungují například v internetovém bankovníctví, a v zahraničí samozřejmě i v rámci justice a správních řízení.

ČAK není známo, že by si kdokoliv z praxe stěžoval na absenci právních norem, které by nějak regulovaly to, oč se pokouší oba návrhy. A žádné reálné problémy, které by návrhy reflektovaly a snad i řešily, nezmiňují ani autoři předkládaných návrhů. Předkládané legislativní návrhy zavedení elektronického soudního spisu ani nezajistí ani neurychlí, navíc z nich nijak nevyplývá, jak by se mělo naložit s mnohaletým, byť zatím neukončeným, úsilím řady týmů ve státní správě, které usilují o totéž odborně a kvalifikovaně.

K návrhům podrobně:

1. Elektronizace spisové agendy obecně, a soudní spisové agendy zvláště, je nejen žádoucí, ale již realizovaný záměr. Ovšem každý pokus o právní regulaci jakékoliv technologie musí především vyjít z definice této technologie a definování toho, co je pro její realizaci nezbytné regulovat právem. Představa, že konstrukci uvedené technologie nařídí právní předpis a pak už to technici nějak vyřeší, je nereálná a nezodpovědná. Navrhovatelé opakovaně přiznávají vědomost o postupujících pracích na digitalizaci soudní agendy, včetně soudních spisů i agendy veřejné správy. Ani v jednom návrhu ale není slovo zmínky o tom, že by autoři návrhu zjišťovali stav těchto prací, případně alespoň záměry vyjádřené v nějakém projektu, či cokoliv, z čeho by bylo patrné, že návrhy jsou s těmito pracemi či projekty kompatibilní. A zejména, zda případné schválení návrhů nebude z hlediska cílového stavu kontraproduktivní.
2. Není pochyb o tom, že v budoucnu by veškeré dokumenty spravované v rámci veřejné správy, a tedy i soudní spisy, měly být primárně vedeny v elektronické podobě, přičemž jedním z důsledků tohoto faktu bude možnost dálkového přístupu do těchto spisů. Na takovémto projektu či spíše projektech se již pracuje řadu let a v některých oblastech již jsou plně funkční. Typicky například pokud jde o přístup do katastru nemovitostí. V jiných oblastech není dálkový přístup veřejnosti možný, ale existují centrální registry, k nimž je možný dálkový přístup vybraným subjektům. Jak se má slučovat to, co je navrhováno, s již existujícím e-governmentem, z předložených návrhů patrné není.
3. K návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
 - 3.1. V první větě důvodové zprávy je uvedeno: „*Předložený návrh zákona zavádí standard vedení spisu v elektronické podobě, který je nezbytným předpokladem pro to, aby spisy obíhaly mezi úřady elektronicky.*“ Tedy má jít o oběh spisů mezi „úřady“. Pomineme-li užití nedefinovaného výrazu „úřady“, je zřejmě sledováno umožnění elektronického předávání spisů vedených veřejnou správou mezi jejími jednotlivými subjekty.
 - 3.2. Co zřejmě navrhovatelé míní pojmem „úřady“, vyplývá z ustanovení § 63 zákona o archivnictví (dále jen ZArch.). Všechny tyto subjekty by jednak měly mít standardizované elektronické spisové systémy do 1. 7. 2021, a atestované do 1. 1. 2022.
 - 3.3. Navrhovatelům nelze upřít, že v důvodové zprávě je poměrně podrobně a přesně vystižen současný stav v této oblasti. K tomu se hned v úvodu sděluje, že předložený návrh zákona zavádí standard vedení spisů v elektronické podobě, který je nezbytným předpokladem pro to, aby spisy obíhaly mezi úřady elektronicky. V současné době se podle navrhovatelů vede elektronicky u velkých původců pouze spisová služba, která má spíše povahu kartotéky dokumentů, a samotné dokumenty jsou stále často vedeny v listinné podobě. Základní překážkou rozšíření elektronického spisu je skutečnost, že jeho standardní podobu dnes zákon výslovně neupravuje. V národním standardu pro elektronické systémy spisové služby proto

chybí definice toho, jak má elektronický spis vypadat, aby si spisy mohly mezi sebou jednotlivé spisové služby bez problému předávat, pokud to zákon vyžaduje. Ostatně, jako zásadní problém vyplývá z kontrolní činnosti Ministerstva vnitra skutečnost, že řada elektronických systémů spisové služby nesplňuje ani stávající jednodušší požadavky kladené například na skartaci dokumentů, řada původců není schopna správně vyhotovit elektronický dokument a řada původců není schopna jej ani v souladu s právními předpisy přijmout, potvrdit jeho příjem a správně zaevidovat. Veřejnoprávní původci tak nemají žádnou záruku, že dodavatelem nabízený informační systém splňuje požadavky zákona.

- 3.4. Z těchto důvodů je zřejmě navrhováno zavedení atestace elektronických systémů spisové služby, kterou by provádělo Ministerstvo vnitra, případně jím pověřený státní podnik, který k tomu má odborné předpoklady, například Elektrotechnický zkušební ústav, státní podnik. Jak vyplývá z další části materiálu (bod 3), navrhovatelům nejde pouze o jakousi atestaci v pravém slova smyslu, ale výslovně se v tomto bodě uvádí: „*Stanovuje se povinnost převést dokument nebo spis do podoby stanovené národním standardem pro elektronické systémy spisové služby v případě, že původce vede tento dokument nebo spis v elektronické podobě v elektronickém systému spisové služby a předává je jinému původci na základě právního předpisu*“.
- 3.5. Atest je ve své podobě zkouška či prověrka, že zkoumaný předmět vyhovuje stanoveným pravidlům. Tato pravidla, jak sami navrhovatelé uvádějí, jsou roztržštěná, nejednotná a nekompatibilní. Není tedy v zásadě co atestovat, či přesněji, atestace by mohla vést pouze k osvědčení toho, že některé systémy snad vyhovují, ovšem není patrné, čemu by měly vyhovovat, tedy nejsou stanoveny jasné kritéria. Tato pravidla by měla být následně stanovena národním standardem, který by zřejmě měl být jakýmsi blíže nespecifikovaným způsobem určen.
- 3.6. Povinnost převodu spisů veřejné správy, již vedených v elektronické podobě, do podoby stanovené univerzálním standardem, je principiálně možná. Obecně tedy všech, anebo jen těch, které mají být předány jinému subjektu veřejné správy. Chybí ovšem i jen náznak tohoto standardu, ale zejména není patrné, zda se tato povinnost vytvořit standard a do něj elektronicky spisy konvertovat týká 5 spisů v elektronické podobě nebo 5 milionů spisů v rámci veřejné správy. Přičemž pravděpodobnější by bylo spíše druhé číslo. Chybí jakákoliv úvaha či alespoň hrubý odhad nákladů na tuto operaci. Co nechybí, je datum, od kdy má být tato sekundární konverze spisů v elektronické podobě prováděna - do 1. 7. 2021.
- 3.7. Na konverzi pamatuje § 69a ZArch. Připomenout je třeba zejména jeho odst. 3 a 4, dle nichž:

(3) Před převedením dokumentu v digitální podobě na dokument v analogové podobě nebo změnou datového formátu dokumentu v digitální podobě ověří určený původce platnost elektronického podpisu, elektronické pečeti nebo elektronického

časového razítka, je-li jimi dokument v digitální podobě opatřen, a platnost certifikátů, jsou-li na nich založeny. Údaje o výsledku ověření a datum převedení dokumentu v digitální podobě na dokument v analogové podobě nebo datum změny datového formátu dokumentu v digitální podobě určený původce zaznamenaná a uchová je spolu s dokumentem vzniklým převedením nebo změnou datového formátu.

(4) Dokument vzniklý převedením nebo změnou datového formátu opatří určený původce doložkou. Doložku dokumentu v analogové podobě podepíše osoba odpovědná za převedení dokumentu. Doložku dokumentu v digitální podobě podepíše osoba odpovědná za převedení nebo změnu datového formátu kvalifikovaným elektronickým podpisem nebo určený původce zapečetí kvalifikovanou elektronickou pečeti a dále doložku opatří kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem. Takový dokument má stejné právní účinky jako ověřená kopie dokumentu, jehož převedením nebo změnou datového formátu vznikl. Údaje týkající se převedení nebo změny datového formátu stanoví prováděcí právní předpis.

- 3.8. Ustanovení § 70 odst. 2 ZArch. počítá se zveřejněním národního standardu stanovícího požadavky na elektronické systémy spisové služby a celkově je tak upraven algoritmus postupného přecházení na digitální podobu spisové dokumentace. Z návrhu novely nevyplývá, co by měla přinést úprava atestace, a vše další, co je v tomto zákoně navrhováno.
- 3.9. S navrhovateli lze souhlasit, že oblast vedení spisové služby je poměrně roztržštěná, a vzájemná komunikace v některých případech není možná. Na druhé straně ovšem je integrace jednotlivých spisů v elektronické podobě proces, který probíhá, a ze strany kohokoliv, kdo do něj chce zasáhnout novelou jakéhokoliv zákona, by v první řadě mělo být požadováno, aby uvedl, jak tato novela do již stávajícího systému zasáhne. Zejména, je-li účinnost novely datována k 1. 7. 2021, tedy fakticky za dva roky. Z důvodové zprávy vůbec nevyplývá, že by navrhovatelé komunikovali s kýmkoliv z těch, kteří se e-managementem a speciálně elektronickou spisovou službou nějak zabývají. A že by čerpali z jejich informací, poznatků nebo reflektovaly jejich požadavky. Návrh tedy nutně budí dojem, že jde o velmi diletantský přístup k velmi složitému systému, který by měl být měněn poněkud nesrozumitelnými úpravami, pokud jde o sledovaný cíl, a s vůbec neznámými důsledky.
- 3.10. Dalším problémem je navrhovaná úprava § 63 ZArch., kde je výslovně zakotveno, že ministerstvo může pověřit výkonem provádění atestace a činností udílení a odnímání atestů podle tohoto zákona státní podnik, který má v předmětu činnosti certifikační činnost. Zda by měl být takovýto státní podnik pro daný účel založen, anebo zda by případně měla být zestátněna či vykoupěna nějaká již existující soukromá firma způsobilá k této činnosti, navrhovatelé neuvádějí, možné je ovšem obojí. Na str. 3 důvodové zprávy je jako možný příklad pověřeného státního

podniku s odbornými předpoklady k provádění atestace uveden Elektrotechnický zkušební ústav, státní podnik. Není už ovšem zmíněno, zda s tímto Elektrotechnickým zkušebním ústavem byl nápad projednán, a zda pouhý fakt, že tento zkušební ústav má zřetelně jakési spojení s elektřinou či s elektrotechnikou, je dostatečně přesvědčivým argumentem. Podle odborného názoru ČAK nikoliv.

4. K novele zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

4.1. Prakticky totéž, avšak pokud možno ještě důrazněji, lze říci na adresu návrhu novely o.s.ř. Návrh především zakládá povinnost konverze části soudních spisů a stanoví povinnost umožnit k nim dálkový přístup a speciálně upravuje vedení elektronického soudního spisu ve věci EPR.

4.2. To, co by bylo možno minimálně požadovat po jakémkoliv novele tohoto druhu, je stanovisko Ministerstva spravedlnosti, neboť o tom, že tento rezort pracuje na systému elektronického vedení spisů, nelze mít pochyb. Naproti tomu vyvolává pochybnosti snaha tento postup, který nepochybně má svůj harmonogram, algoritmus a postupové body, „vylepšovat“ náhodnými změnami o.s.ř. Kromě toho ovšem je třeba připomenout, že i zde se stanovuje účinnost 1. 7. 2021, přičemž vůbec není jasné, do jakého stádia elektronizace soudních spisů k tomuto datu dospěje. Nelze ani přehlížet, že je vedena rozsáhlá diskuze o novém právním předpisu upravujícím civilní proces. I zde se tedy jeví snaha jakési dílčí novelizace, víceméně technické stránky vedení soudních spisů v digitální podobě, jako diletantství.

4.3. Konkrétně je navrhováno:

4.3.1. *V § 42 se doplňuje odstavec 5, který zní: „(5) Je-li spis veden v elektronické podobě, provede soud autorizovanou konverzi dokumentu obdržného v listinné podobě do elektronické podoby podle zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.“.* Navrhovatelé si zjevně neuvědomují, že mnohé soudní spisy jsou vedeny v elektronické podobě částečně. Otázka zní, zda se toto týká i spisu, jehož části, například podání účastníků, jsou vedena v elektronické podobě. V důvodové zprávě není uváděno, jak náročná pro soud bude konverze podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů ve znění pozdějších předpisů. Otázkou je, zda skutečně je třeba konvergovat i sady faktur či jiných dokumentů jen proto, že je předložil účastník řízení.

4.3.2. *„V § 44 se doplňuje odstavec 5, který zní: „(5) Je-li spis veden v elektronické podobě, má účastník řízení právo nahlížet do něj způsobem umožňujícím dálkový přístup po prokázání totožnosti s využitím prostředku pro elektronickou identifikaci nejméně v úrovni značná.“.* Realizace toho, co by mělo být dle uvedeného ustanovení realizováno, by jistě byla žádoucím vylepšením možnosti kontaktu účastníka řízení se soudním spisem. Možnost

dálkového přístupu je, pokud je známo, jedním z cílů elektronizace soudních spisů. Pochybnost ovšem budí povinnost, jež by novelou měla být založena. Totiž dosáhnout stavu možného dálkového přístupu k datu 1. 7. 2021. Na jedné straně se tato lhůta jeví jako dosti dlouhá. Což je pouze subjektivní závěr, který by v návrhu zákona měl být přesvědčivě doložen, a tak by mělo být osvědčeno, že lhůta je nejen dlouhá, ale dostatečná pro technickou realizaci sledovaného záměru. Z mého pohledu ale zásadním problémem není nedostatečný prostor pro realizaci uvedeného. To, čeho se dosti obáváme, je, že pokud by návrh byl schválen, bude narychlo bez dlouhodobého testovacího provozu aktivován systém, který nebude schopen zabránit nedovolenému, resp. nezákonnému přístupu někoho, kdo není účastníkem řízení.

Závěrem, pane předsedo poslaneckého klubu, dovoluji malé shrnutí:

- **Elektronizace justice a soudních spisů, jakožto i ostatních spisů v rámci státní správy, je cíl žádoucí, nezbytný a ČAK všestranně podporovaný.**
- **Navrhovaná právní úprava uvedenému cíli nijak nepomůže, elektronizaci justice nijak neurychlí, navíc je s největší pravděpodobností částečně nekompatibilní s dosavadním úsilím pracovních týmů, sledujících již mnoho let stejný cíl. Návrhy jsou povrchní, nesystematické a ve své podstatě zbytečné. ČAK je proto bohužel – s ohledem na shora uvedené výhrady – nemůže doporučit k přijetí.**
- **S ohledem na to, že ČAK byla požádána oficiálně o stanovisko, dovoluujeme si požádat, aby – pokud strana Pirátů bude uvádět, že návrhy konzultovala s ČAK nebo že si vyžádala její stanovisko, zároveň uvedla, že ČAK přijetí těchto návrhů výslovně nedoporučila.**

S pozdravem,

JUDr. Vladimír Jirousek
předseda České advokátní komory

Zpracoval:

JUDr. Martin Maisner, člen představenstva ČAK
se souhlasem předsedy ČAK

Na vědomí: PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D., předseda České pirátské strany