

DATOVÉ SCHRÁNKY - PRÁVNÍ ÚPRAVA A PROBLÉMY

Adam Ptašník

VŠB-TU Ostrava, adam.ptasnik@vsb.cz

ABSTRAKT:

Příspěvek se zabývá právní úpravou datových schránek jako novou formou elektronické komunikace zejména mezi orgány veřejné správy a soudnictví na jedné straně a fyzickými a právními osobami na straně druhé. Všímá si některých podstatných (zejména právních) problémů, které se snaží rozebrat a najít jejich řešení.

KLÍČOVÁ SLOVA:

datové schránky, elektronizace justice, elektronizace státní správy, elektronická komunikace, doručování

VLASTNÍ PŘÍSPĚVEK

V rámci snahy o zefektivnění výkonu státní moci je oblast justice a státní správy postupně elektronizována. Jedním z kroků je zavedení datových schránek. V tomto článku se s datovými schránkami a jejich právní úpravou stručně seznámíme a rozebereme si několik právních problémů, které přináší¹.

Datové schránky jsou uzavřený nezávislý systém určený primárně pro elektronickou komunikaci mezi občanem a státem a orgány státu navzájem². Byly zřízeny především, aby byly odstraněny nedostatky klasické elektronické komunikace prostřednictvím e-mailu, zejména: neexistence centrální evidence e-mailových adres subjektů, nejistota odesílatele, nemožnost zjistit okamžik doručení. Právně jsou zachyceny zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále též „zákon“), který je definuje jako elektronické úložiště, které je určeno k doručování orgány veřejné moci, provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci a dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob³. Podle tohoto zákona orgány veřejné moci veškeré dokumenty přednostně doručují prostřednictvím datových schránek (pokud ji má adresát zpřístupněnu)⁴.

Dle zákona jsou datové schránky zřizovány na žádost osoby, avšak orgánu veřejné moci, právními osobám, advokátům, daňovým poradcům a insolvenčním správcům se zřizují automaticky⁵. Datová schránka je zpřístupněna prvním přihlášením do ní, nejpozději však 15 dnů od doručení přístupových údajů⁶. Těmi jsou přihlašovací jméno a heslo, obojí náhodně složené z písmen, číslic a speciálních znaků⁷.

První problém, o kterém se zmíníme, souvisí právě s přihlašovacími údaji. Pro snížení pravděpodobnosti zneužití je vhodné kombinovat prvky různých druhů. Datové schránky však využívají pouze druh jeden (dvakrát náhodně vytvořený řetězec). Vzhledem ke složitosti a náhodnosti tvorby řetězce přihlašovacího jména a hesla je jejich zapamatování

¹ Viz např. web o datových schránkách [online] Dostupný z WWW: <<http://www.datoveschranky.info/>>

² srov. § 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

³ § 1 téhož zákona

⁴ dle § 17 zákona

⁵ §§ 3-7 zákona

⁶ dle § 10 zákona

⁷ viz § 9 zákona

nepravděpodobné, proto je třeba k přístupu mít tyto řetězce někde zaznamenány. Pak ale existuje reálné nebezpečí zjištění těchto údajů (zkopírování), aniž by jejich oprávněný uživatel se o tom dozvěděl. Závažnost tohoto problému podtrhuje skutečnost, že dokument odeslaný z datové schránky je považován za úkon osoby, které datová schránka náleží (i když jinak je třeba dokument podepsat)⁸.

Za poplatek si uživatel může zřídit přístup pomocí „bezpečného klíče“, tedy certifikátu⁹. Ten lze použít i pro podepisování odesílaných dokumentů. Pokud jsou totiž dokumenty elektronicky podepsány, lze při jejich doručení ověřit, zda nebyl dokument pozměněn. Dokument odeslaný ze standardní datové schránky bez požití podepisovacího certifikátu je (jak již bylo uvedeno) považován za podepsaný, přitom je technicky možné jej během přenosu pozměnit. Přestože bude doručen jiný dokument, považuje se z úkon učiněný odesílatelem. „Bezpečný klíč“ by tedy měl být dle mého názoru součástí všech standardních datových schránek a nikoli pouze jako nadstandardní zabezpečení za nemalý poplatek¹⁰.

Datové schránky jsou zřizovány Ministerstvem vnitra České republiky a provozovány Českou poštou, s.p. Doručování individuálních právních aktů (tedy správních a soudních rozhodnutí) subjektům práva je preferováno právě prostřednictvím datových schránek, přitom zákon s doručením takovýchto dokumentů spojuje závažné účinky – zejména zahájení běhu lhůty k plnění uložené povinnosti, popř. k odvolání. Doručeno je v okamžiku, kdy se uživatel přihlásí do datové schránky poté, co byl dokument do ní dodán. Pokud se však nepřihlásí do 10 dní od dodání, je doručen posledním dnem této lhůty. Přitom se o dodání ani doručení vůbec nemusí dozvědět, pokud pravidelně svou datovou schránku nekontroluje (minimálně jednou za 10 dní)¹¹. Datová schránka sama o sobě neumožňuje zasílání upozornění na dodané dokumenty, což by dle mého názoru měla. Existuje sice možnost integrovat přijímání dokumentů z datové schránky do e-mailového klienta¹², nebo si zřídit službu upozorňování na dodané dokumenty, ale je třeba využít programu třetí osoby (což nemusí být důvěryhodné), nebo za „nadstandardní“ službu zaplatit provozovateli datových schránek¹³.

Aby bylo možné plnění na základě rozhodnutí vymáhat, je nutné ověřit, zda a kdy došlo k doručení. Takové potvrzení vydává provozovatel datových schránek, tedy Česká pošta, s.p. V případě doručování listinného potvrzení vydává příjemce (podpis doručenky). Pokud by existovalo potvrzení nepravdivé, lze se v případě listinného potvrzení bránit např. námitkou podpisu jiné osoby, popř. podpisu padělaného. Proti nepravdivému potvrzení doručení prostřednictvím datové schránky se bránit nelze. Přitom vydání potvrzení i v případě nedoručení technicky možné je, neboť neobsahuje žádný prvek, který by byl ve výlučném použití adresáta (např. elektronický podpis). Je zde tedy reálná možnost existence nepravdivého potvrzení o doručení, proti kterému není obrana reálně možná. Důvodem existence takového potvrzení může být jednak technická chyba systému, ale též úmysl některého pracovníka, který má k systému přístup.

⁸ srov. § 18 odst. 2 zákona

⁹ Česká pošta. Bezpečný klíč k datové schránce [online] Dostupné z WWW: <<http://www.cpost.cz/cz/sluzby/datove-schranky/bezpecny-klic-k-datove-schrance-id27739/>>

¹⁰ Cena se v současné době pohybuje pod 2.000,- Kč – viz e-shop České pošty [online] Dostupný z WWW: <<http://www.postsignum.cz/bezpecnyklic/shop.php>>

¹¹ viz § 17 odst. 3, 4 zákona

¹² např. produkt Outlook konektor od společnosti Autocont, který je v základní verzi zdarma – viz Autocont. Outlook konektor - obsah vaší datové schránky přímo v Outlooku 2007/2003 [online] Dostupné z WWW <http://muj.autocont.cz/reseni_datove_schranky.aspx?id=2>

¹³ viz Česká pošta. Doplnkové služby pro uživatele datových schránek [online] Dostupné z WWW <<http://www.cpost.cz/cz/aktualne/aktuality/2009/ceska-posta--doplnkove-sluzby-pro-uzivatele-datovych-schranek-id27726/>>, cena je 3,- Kč za jednu zprávu

Řešení tohoto problému není technicky zcela snadné – je totiž nutné vystavit potvrzení o doručení pouze v případě, že bylo skutečně doručeno (uživatel se přihlásil do své schránky, kde byl obsažen dokument), avšak ještě předtím, než se s ním mohl seznámit (aby podle výsledku seznámení neblokoval odeslání potvrzení o přečtení). Myslím, že by stačilo zasílaným dokumentům přidělit jednoznačný, rekonstruovatelný identifikátor (hash), tyto identifikátory zpřístupnit třetí – důvěryhodné – osobě, která by poté kontrolovala (a potvrzovala), která zpráva byla kdy do datové schránky doručena.

Systémem datových schránek protéká celá řada velmi důležitých informací obsahujících osobní údaje, mnohdy citlivé, nebo jiné, které si subjekt údajů přeje uchovat v tajnosti (např. z obchodních důvodů). Pokud je taková informace zaslána úřadem subjektu v listinné podobě a dojde k jejich vyzrazení, lze to odhalit zejména podle porušení obálky. Navíc zjištění většího množství takových informací by si vyžádalo mnohem náročnější postup (otevírání většího množství obálek). Dokumenty v datových schránkách jsou ukládány v nešifrované podobě (pro přístup stačí pouze jméno a heslo, nikoli dešifrovací certifikát), případnému útočníkovi tedy postačí mít pouze přístup do datové schránky. Pokud by byl útočníkem přímo provozovatel nebo některý jeho pracovník, nebylo by možné ani jakékoli prozrazení údajů odhalit¹⁴.

Naskýtá se tedy otázka, zda svěřením provozování takto důležitých informačního systému podnikateli mimo veřejnou moc, je správným rozhodnutím, zejména k požadavku na bezpečnost přenášené informace a důvěryhodnost potvrzení o doručení. Jde sice o státní podnik, nicméně s určitou mírou autonomie, přičemž se stále uvažuje o transformaci na akciovou společnost¹⁵. České poště se tak naskytla příležitost ovlivnit jakýkoli soudní spor nebo správní věc. Můžeme pouze doufat, že ji nezneužijí. Dle mého názoru by proto bylo vhodné uchovávání dokumentů v šifrované podobě – přístupné např. pomocí osobního certifikátu.

Dokument zůstává v datové schránce uložen po dobu 90 dnů, poté je odstraněn¹⁶. Vzhledem k povaze dokumentů doručovaných do datové schránky se předpokládá jejich mnohem delší použitelnost a nutnost uchovávání. K tomu je třeba dokument uložit na vlastním datovém zařízení. Pokud jej chce subjekt dále využívat, ověřuje se elektronický podpis, kterým je dokument podepsán. Platnost elektronického podpisu je však časově omezena (zpravidla rok), nicméně použitelnost dokumentu by neměla být neomezena. Tento nedostatek (stejně jako potřebu ukládání) lze řešit konverzí elektronického dokumentu do dokumentu listinného. Tím se však poněkud stírá smysl elektronizace: dokument je sice doručen v elektronické podobě „až domů“, ale pak je třeba dostavit se na místo, kde se provádí autorizovaná konverze dokumentů, za konverzi zaplatit a odnést si dokument v podobě listinné¹⁷.

Řešením obou problémů by bylo zřízení autorizovaného úložiště (které nemusí být nutně centralizované), do kterého by se ukládaly veškeré dokumenty vznikající při činnosti státu, a ke kterým by měly přístup vždy ty osoby, kterým jsou doručovány. Dokumenty by v tomto úložišti byly přístupné minimálně po skartační dobu, přitom by si subjekt mohl kdykoli

¹⁴ Zákon sice v § 14 odst. 6 říká, že správce ani provozovatel informačního systému datových schránek nejsou oprávněni k přístupu do datových schránek jiných subjektů, ale není za současného stavu technicky možné toto náde vši pochybnost kontrolovat.

¹⁵ viz např. Selicharová, M. Česká pošta ukončila rok 2009 s nezdaněným ziskem ve výši 661 milionů korun. [online] Dostupné z WWW <<http://www.cpost.cz/cz/aktualne/tiskove-zpravy/2010/ceska-posta-ukoncila-rok-2009-s-nezdanenym-ziskem-ve-vysi-661-milionu-korun-id29971/>>

¹⁶ § 6 vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek

¹⁷ viz vyhláška č. 193/2009 Sb., o stanovení podrobností provádění autorizované konverze dokumentů

vytvořit kopii potvrzenou aktuálním elektronickým podpisem úložiště, popř. autorizovaně konvertovaný výtisk v listinné podobě.

Jakési úložiště poskytuje také provozovatel datových schránek, kdy však nabízí pouze uchování omezeného množství dokumentů v datových schránkách po neomezenou dobu (bez prodloužení možnosti ověření pravosti), a to za poplatek¹⁸.

Každé nové řešení přináší počáteční problémy, které se obvykle v několika prvních měsících provozu odstraňují, některá zjednodušení přicházejí až po letech. Nejzásadnějším problémem datových schránek je však jejich automatické zřízení a nucené používání všemi právníckými osobami a některými fyzickými, kdy jde o nevyzkoušenou novinku, se kterou se neměly tyto osoby dostatečně seznámit, posoudit rizika a přínosy a podle toho se volně rozhodnout, zda toto řešení pro ně představuje zlepšení v komunikaci se státem oproti současnému stavu. Mnoho takovýchto osob nedisponuje dostatečnou počítačovou gramotností, aby mohly vůbec rizika posoudit a datové schránky tak pro ně přináší nepřiměřenou zátěž (nutnost zaměstnat odborníka pro práci s tímto systémem). Zátěž je o to větší, že uživatel zodpovídá za zneužití datové schránky pro rozesílání spamu a virů, a to objektivně (v případě právníckých osob). Neodpovídá pouze, pokud prokáže, že pro zabránění vynaložila veškeré úsilí, které lze po ni požadovat¹⁹. Mnohý z uživatelů, kterému tuto odpovědnost zákon uložil, netuší, co pro to lze udělat. Otázkou je, zda např. postačí instalovat na počítač, ze kterého se do datové schránky přistupuje, jakýkoli antivirový a antispamový program, nebo je třeba sledovat jejich kvalitu a instalovat pouze takové, které dosahují určité míry kvality. Je to otázka dosti zásadní, jelikož se rozhoduje o nákladech na provoz datové schránky vzhledem k hrozbě pokuty, která může v určitém případě činit 20 mil. Kč.

Myslím, že ideálním řešením všech problémů datových schránek by bylo „tržní chování“ státu v této věci. Státu sice nejde o zisk, ale o rozšíření elektronizace a tím zjednodušení veřejné správy a justice. Stát by měl nabídnout službu, kterou by dobrovolně začali využívat ti, kteří by v ní viděli přínos pro sebe, přitom by novou technologii uměli využívat. Tito „nadšenci“ by odhalili jistě velmi rychle provozní nedostatky, navíc by je dokázali díky své počítačové gramotnosti dostatečně popsat a odlišit od své neznalosti. Teprve po zjištění masového rozšíření by se mohl postupně odstraňovat původní systém doručování. Noví méně zkušené uživatelé by se mohli učit u již zkušených uživatelů a na již zdokonaleném systému.

Služba nabídnutá na počátku by neměla přinášet zásadní nevýhody oproti listinnému doručování, tedy zejména by měl být elektronický dokument dostupný po prakticky neomezenou dobu, a to v originální podobě (podepsané, ověřené). Informace ze systému by měly být poskytovány zdarma (např. o dodání dokumentu). Vše by měl zajišťovat přímo stát, aby bylo možné systém kdykoli změnit (v případě zjištění nedostatků nebo potřeby rozšíření) a nebylo možné prodávat provozovatelem monopolní služby, kterými vyrovnává nedostatky systému. Je tedy třeba současný systém změnit tak, aby původně dobrá myšlenka měla i dobrou realizaci.

¹⁸ Česká pošta. Datový trezor. [online] Dostupný z WWW <<http://www.cpost.cz/cz/sluzby/datove-schranky/datovy-trezor-id27741/>>, cena se pohybuje 1.200,- Kč do 48.000,- Kč dle kapacity trezoru

¹⁹ Odpovědnost uživatelů datových schránek je stanovena v §§ 26a – 26c zákona

LITERATURA

- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
- Vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek
- Vyhláška č. 193/2009 Sb., o stanovení podrobností provádění autorizované konverze dokumentů
- Datové schránky [online] Dostupné z WWW: <<http://www.datoveschranky.info/>>
- Doplnkové služby pro uživatele datových schránek [online] Dostupné z WWW: <<http://www.cpost.cz/cz/aktualne/aktuality/2009/ceska-posta--doplnkove-sluzby-pro-uzivatele-datovych-schranek-id27726/>>
- Česká pošta. Bezpečný klíč k datové schránce [online] Dostupné z WWW: <<http://www.cpost.cz/cz/sluzby/datove-schranky/bezpecny-klic-k-datove-schrance-id27739/>>
- E-shop České pošty [online] Dostupný z WWW: <<http://www.postsignum.cz/bezpecnyklic/shop.php>>
- Autocont. Outlook konektor - obsah vaší datové schránky přímo v Outlooku 2007/2003 [online] Dostupné z WWW <http://muj.autocont.cz/reseni_datove_schranky.aspx?id=2>
- Selicharová, M. Česká pošta ukončila rok 2009 s nezdaněným ziskem ve výši 661 miliónů korun. [online] Dostupné z WWW <<http://www.cpost.cz/cz/aktualne/tiskove-zpravy/2010/ceska-posta-ukoncila-rok-2009-s-nezdanenym-ziskem-ve-vysi-661-milionu-korun-id29971/>>
- Česká pošta. Datový trezor. [online] Dostupný z WWW <<http://www.cpost.cz/cz/sluzby/datove-schranky/datovy-trezor-id27741/>>