

Legislatívny zámer  
zákona o elektronickej verejnej správe

## OBSAH

I.	ZHODNOTENIE PLATNEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY	3
1.1.	Situácia pred prijatím zákona o e-Governmente	3
1.2.	Situácia vyše desať rokov po prijatí zákona o e-Governmente	4
1.3.	Širší kontext a základné výzvy do budúcnosti	7
II.	CIELE NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY	10
2.1.	Východiská	10
2.2.	Oblasti úpravy a prístup k novej právnej úprave	11
2.2.1	<i>Zmena postupov (digitálna transformácia)</i>	13
2.2.2	<i>Zdieľanie a sprístupňovanie údajov (dátová transformácia)</i>	15
2.2.3	<i>Sprístupnenie štátnych riešení</i>	17
2.2.4	<i>Zjednodušenie</i>	18
2.2.5	<i>Revízia</i>	20
III.	SPÔSOB ZAPOJENIA VEREJNOSTI	23

## **I. Zhodnotenie platnej právnej úpravy**

### **1.1. Situácia pred prijatím zákona o e-Governmente**

Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o e-Governmente“) sa pripravoval v období rokov 2010 až 2013. Po schválení legislatívneho zámeru v roku 2010 bol návrh nového zákona predložený do legislatívneho procesu opakovane, pričom schválený bol až jeho tretí návrh a legislatívny proces k nemu trval vyše roka.

Dôvodov, prečo príprava a schválenie tohto zákona trvali tak neobvykle dlhý čas bolo viacero. Jedným z hlavných dôvodov bola skutočnosť, že v čase prípravy žiadna obdobná ucelená právna úprava v Slovenskej republike neexistovala, nebolo možné vopred predpokladať dopady jednotlivých navrhovaných inštitútov a postupov, čo častokrát robilo rokovania o návrhu zákona veľmi teoretickými. V skratke, nebolo zrejmé, čo presne zákon prinesie v praxi, keďže v žiadnom existujúcom procesnom predpise nebola plná elektronizácia upravená. Slovenský právny poriadok obsahoval parciálne úpravy elektronizácie, ale neobsahoval žiadnu ucelenú úpravu všetkých inštitútov konania v elektronickej podobe.

S vyššie uvedeným úzko súvisí aj skutočnosť, že existovala silná väzba medzi, takpovediac, projektovým pohľadom a rozsahom, ale aj obsahom právnej regulácie v tejto oblasti. Ako predkladateľ uvádza aj v časti 2.2.4, mnohé inštitúty boli popisované z pohľadu konkrétneho technického riešenia, pretože tak bola vnímaná potreba ich úpravy v danom čase. To viedlo nielen k zložitosti právnej úpravy, ale aj k predĺženiu doby jej prípravy a schvaľovania.

Vízia, resp. ciele boli pomenované – konanie sa musí elektronicky začať a plnohodnotne elektronicky dokončiť, a to vrátane vydania a doručenia elektronického rozhodnutia v konaní. Preto aj zákon o e-Governmente dbal najmä na to, aby na každý potrebný úkon v konaní existoval zákonný inštitút – teda nielen povinnosť prijať elektronické podanie, ale aj inštitút na transformáciu listinných príloh do elektronickej podoby, zaplatenie poplatku, odoslanie podania a možnosť prijatia elektronického rozhodnutia, využívanie údajov zo štátnych evidencií. V danom čase sa tento cieľ realizoval prostredníctvom elektronizácie listinných inštitútov, pretože procesné predpisy väčšinou upravovali len jednotlivé procesné inštitúty, a aj tie len vo väzbe na listinnú podobu.

Keďže v danom čase boli centrálna infraštruktúra a centrálné informačné technológie v procese tvorby, resp. neboli ustálené používané v praxi, ich pomenovanie v zákone sa javilo nevyhnutným. Zákon o e-Governmente vyčleňuje tejto téme hneď druhú časť, v ktorej boli z vyššie uvedeného dôvodu pomenované konkrétne informačné systémy, ktoré budú jednotlivé činnosti zabezpečovať, vrátane ich funkcionalít a ich správcov. Tento prístup nevyhnutne viedol k podrobnej úprave, často až na úroveň popisu konkrétneho technického postupu či riešenia. Aj keď postupom času boli mnohé ustanovenia revidované, vzhľadom na systematiku zákona a zvolenú legislatívnu techniku nebolo možné dopady tohto prístupu úplne eliminovať.

Pri príprave návrhu zákona o e-Governmente bol zvolený plošný prístup – regulovali sa všetky orgány verejnej moci rovnako, povinnosti nebrali do úvahy veľkosť orgánu verejnej moci ani počet konaní, ktoré vedie a potrebné výnimky a úpravy pre konkrétne orgány verejnej moci boli realizované nielen priamo v § 2 zákona o e-Governmente, ale aj prechodnými ustanoveniami (napr. Sociálna poisťovňa, finančná správa), či rovno osobitnou úpravou v predpisoch regulujúcich ich činnosť (napríklad súdy).

Zároveň bolo ustanovené pomerne dlhé prechodné obdobie na prípravu subjektov na nové povinnosti, ktoré malo slúžiť aj na zabezpečenie potrebných technických riešení, kvalitných zdrojov údajov, odstránenie prípadných prekážok, či konfliktných úprav osobitných predpisov, zladenie na úrovni procesných predpisov, najmä kódexov a v neposlednom rade aj na edukáciu a budovanie kapacít na strane orgánov verejnej moci a ich zamestnancov.

Vízia plnenia povinností zo zákona o e-Governmente bola vnímaná optimisticky, keďže sa počítalo s tým, že po uplynutí prechodných období budú orgány verejnej moci, ak nie v plnom, tak v rozhodujúcom rozsahu, schopné vykonávať verejnú moc elektronicky, a tomu bude zodpovedať aj ponuka elektronických služieb, generujúca záujem o elektronickú komunikáciu.

## 1.2. Situácia vyše desať rokov po prijatí zákona o e-Governmente

S odstupom času možno povedať, že ambície a ciele, ktoré si zákon o e-Governmente definoval boli vo veľkej miere naplnené. Po uplynutí takmer desiatich rokov od nadobudnutia platnosti a účinnosti zákona o e-Governmente možno skonštatovať, že *de facto* všetky orgány verejnej moci budujú a využívajú elektronické nástroje a informačné systémy na plnenie svojich úloh a to, že konanie sa má viesť primárne elektronicky, nie je predmetom diskusie. Je to tak najmä z dôvodu, že elektronizáciu vnímajú ako efektívny prístup, a zároveň to zlepšuje ich komunikačné možnosti smerom k adresátom ich činnosti. Samotné rozhodnutie zaviesť povinnú elektronickú komunikáciu a inštitúty pre elektronické konanie možno, podľa názoru predkladateľa, hodnotiť ako správne.

Zároveň je nevyhnutné dodať, že rozsah a podrobnosť pravidiel, z dôvodov uvádzaných vyššie, spôsobili stav, v rámci ktorého je zákon o e-Governmente vnímaný ako príliš komplikovaný a detailný. Inak povedané, zákon o e-Governmente je vnímaný ako zákon, ktorý reguluje oblasť svojej pôsobnosti množstvom povinností, s cieľom dosiahnuť stav, ktorý, vzhľadom na chýbajúce kapacity a zdroje, ako aj vzhľadom na kvalitu existujúcich riešení, nie je prakticky možné dosiahnuť.

Kombinácia dvoch vyššie uvedených skutočností vedie k stavu, že orgány verejnej moci síce elektronicky konajú, avšak nie v úplnom súlade so zákonom o e-Governmente, pretože úplný súlad nevnímajú ako dosiahnuteľný, a častokrát ani ako nevyhnutný pre elektronický výkon ich agendy.

V priebehu takmer desiatich rokov platnosti a účinnosti zákona o e-Governmente došlo k zásadnému posunu aj v regulácii oblasti, ktorú v najširšom slova zmysle môžeme nazvať

„digital governance“, ako aj k prijatiu regulácie, ktorá má dopad aj na výkon verejnej moci elektronicky.

Oblasti, ktorých sa právna úprava podmienok výkonu verejnej moci elektronicky týka, sú v súčasnosti regulované vo väčšej, či menšej miere tak národnou legislatívou, ako aj legislatívou európskou. V základnom delení možno hovoriť o

- predpisoch, ktoré regulujú primárne fungovanie verejných inštitúcií, okrem zákona o e-Governmente napríklad aj
  - o zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o informačných technológiách verejnej správy“),
  - o zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon proti byrokracii“),
  - o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1724 z 2. októbra 2018 o zriadení jednotnej digitálnej brány na poskytovanie prístupu k informáciám, postupom a asistenčným službám a službám riešenia problémov a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1024/2012 (Ú. v. EÚ L 295, 21.11.2018) v platnom znení (ďalej len „nariadenie o zriadení jednotnej digitálnej brány“),
- predpisoch, ktorých regulácia podstatne ovplyvňuje výkon verejnej moci, ale zároveň presahuje verejnú správu, napríklad
  - o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/903 z 13. marca 2024, ktorým sa stanovujú opatrenia na zabezpečenie vysokej úrovne interoperability verejného sektora v celej únii (akt o interoperabilnej Európe) (Ú. v. EÚ L, 2024/903, 22.3.2024),
  - o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016) v platnom znení,
  - o zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
  - o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (Ú. v. EÚ L 257, 28.8.2014) v platnom znení (ďalej len „nariadenie eIDAS“),
  - o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1183 z 11. apríla 2024, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 910/2014, pokiaľ ide o zriadenie európskeho rámca digitálnej identity (Ú. v. EÚ L, 2024/1183, 30.4.2024),
  - o zákon č. 272/2016 Z. z. o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o dôveryhodných službách) v znení neskorších predpisov,
  - o zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Okrem prijatého politického programu digitálne desaťročie do roku 2030 (*Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2481 zo 14. decembra 2022, ktorým sa zriaďuje politický program digitálne desaťročie do roku 2030 (Ú. v. EÚ L 323, 19.12.2022)*) boli v oblasti regulácie digitálnych technológií prijaté zásadné predpisy na európskej úrovni, a to vo forme nariadení s priamym účinkom, ktoré je potrebné považovať za súčasť východísk pre prípravu novej legislatívy pre elektronickú verejnú správu, hoci patria v podstatnej miere do kategórie predpisov, ktoré presahujú verejnú správu. Ide najmä o tieto nariadenia:

- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/868 z 30. mája 2022 o európskej správe údajov a o zmene nariadenia (EÚ) 2018/1724 (akt o správe údajov) (Ú. v. EÚ L 152, 3.6.2022),
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/1925 zo 14. septembra 2022 o súťaže schopných a spravodlivých trhoch digitálneho sektora a o zmene smerníc (EÚ) 2019/1937 a (EÚ) 2020/1828 (akt o digitálnych trhoch) (Ú. v. EÚ L 265, 12.10.2022),
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES (akt o digitálnych službách) (Ú. v. EÚ L 277, 27.10.2022),
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2854 z 13. decembra 2023 o harmonizovaných pravidlách týkajúcich sa spravodlivého prístupu k údajom a ich používania, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2017/2394 a smernica (EÚ) 2020/1828 (akt o údajoch) (Ú. v. EÚ L, 2023/2854, 22.12.2023),
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) (Ú. v. EÚ L, 2024/1689, 12.7.2024).

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (ďalej len „MIRRI SR“) je okrem iného ústredným orgánom štátnej správy pre centrálnu riadenie informatizácie spoločnosti a tvorbu politiky jednotného digitálneho trhu. Z kompetenčného hľadiska však širší kontext digitálnej regulácie spadá do pôsobnosti viacerých orgánov verejnej moci. Spomeňme len Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky (e-commerce, služby informačnej spoločnosti), Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (eID, správa registratúry, koordinácia výkonu štátnej správy uskutočňovanej obcami, vyššími územnými celkami a orgánmi miestnej štátnej správy), Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky (elektronické komunikácie, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)), Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (online obsah v mediálnych službách a oblasti autorského práva), Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým

sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)), či Národný bezpečnostný úrad (kybernetická bezpečnosť, nariadenie eIDAS).

Bezpečnosť, dôveryhodnosť a integrita prostredia, v ktorom sa verejná moc elektronicky vykonáva, je nielen predmetom kybernetickej ochrany, ale aj obrany. Zabezpečenie dostatočnej odolnosti štátu pred hrozbami aj v digitálnom priestore je nevyhnutným predpokladom fungovania elektronického výkonu verejnej moci, a to vrátane zabezpečenia záložných prostriedkov a postupov pre prípad zlyhania informačných technológií aj z dôvodov cudzieho zavinenia.

V oblasti normotvorby, a to ani v rámci procesu posudzovania vplyvov navrhovanej regulácie, dnes neexistuje ucelený a účinný mechanizmus na posudzovanie toho, či právny predpis umožňuje elektronickú komunikáciu, či v plnej miere využíva potenciál dostupných technológií a prispôsobuje mu aj procesný postup a hmotnoprávne podmienky v danej oblasti, osobitne s ohľadom na riešenie životnej situácie ako celku.

Uvedené možno nazvať posudzovaním *digital-ready* podmienky pri právnych predpisoch. Výsledkom absencie takéhoto prístupu k tvorbe pravidiel je najmä to, že sa pokračuje v elektronizácii namiesto digitálnej transformácie, že sa na všetko zákonom zriaďujú konkrétne informačné systémy a popisujú ich funkcionality v právnom predpise a že sa informačné technológie neberú ako nástroj výkonu verejnej moci, ktorý „len“ rozširuje jej možnosti a vytvára nové prístupy k uspokojovaniu potrieb jej klientov, ale vnímajú sa ako osobitný a nevyhnutný zákonný inštitút, bez ustanovenia ktorého nie je elektronická komunikácia možná. Predkladateľ rozumie, že uvedené sa deje čiastočne aj s cieľom zabezpečiť dostatočné financovanie zariadenia informačných technológií verejnej správy a budúcich zmien v štátnom rozpočte, avšak nepovažuje tento trend za vhodný.

Uplatňovanie posudzovania splnenia podmienky *digital-ready* sťažuje aj fakt, že takmer vždy smeruje aj k úprave samotného procesu, čo vecne spadá do pôsobnosti konkrétneho ústredného orgánu štátnej správy ako gestora predpisu. Vynútitel'ný mechanizmus na úpravu procesných podmienok a hmotnoprávnych podmienok poskytovania služieb, ak nie sú *digital-ready*, resp. nie sú používateľsky komfortné, však v súčasnosti neexistuje.

V časti sa táto oblasť postupne mení prostredníctvom regulácie na úseku informačných technológií vo verejnej správe, najmä aktivitami MIRRI SR v oblasti presadzovania princípu životných situácií a v oblasti tzv. prioritných služieb. Stále však nejde o ucelenú úpravu prístupu k normotvorbe ako takej, ale ide skôr „len“ o doplnok k spôsobu vytvárania a správy informačných technológií.

### 1.3. Širší kontext a základné výzvy do budúcnosti

Snáď najpodstatnejším hľadiskom bude zohľadnenie špecifik digitálnej ekonomiky a digitálnej spoločnosti vo vzdelávacom procese, osobitne, ale nielen, prispôbenie kurikula potrebám rozvoja informačných zručností. Osobitne systémy umelej inteligencie (ďalej len „AI“) sú tvorené v tzv. „programovacích jazykoch“, ktorých znalosť bude v ďalšom priebehu

21. storočia jedným z indikátorov gramotnosti. Bez informačne gramotnej pracovnej sily bude nemožné dosiahnuť digitálnu transformáciu domácej ekonomiky a teda jej konkurencieschopnosť. Táto výzva ďaleko presahuje reguláciu pravidiel elektronickej verejnej správy, jej zvládnutie je však pre tvorbu prostredia pre efektívny výkon verejnej moci v súlade s poskytovanými možnosťami, ako aj pre samotný jej výkon v ďalšom období, kľúčová.

Z pohľadu vplyvu Európskej únie na národný právny rámec je potrebné brať do úvahy trend, ktorý spočíva v tom, že regulácia digitálnych technológií v Európe sa nevyvíja organicky. Nevyvíja sa najskôr v rámci každého členského štátu a potom harmonizovane na úrovni Európskej únie, ale vytvára sa od nuly, a to na základe prístupu zhora-nadol. Z toho vyplývajú dva podstatné dopady:

- právne predpisy Európskej únie týkajúce sa technológií nútia vnútroštátneho zákonodarcu, aby prehodnotil „zabehnutý“ vnútroštátny systém princípov regulácie a nastavenia vzťahov medzi inštitúciami, a tiež to, že
- regulácia technológií vytvára nové paradigmy v normotvorbe nielen na úrovni Európskej únie, ale aj na národnej úrovni.

V tejto súvislosti možno spomenúť aj čoraz väčší tlak v Slovenskej republike na to, aby „skutočný, praktický“ postup pri prístupe k právam bol daný funkcionalitami informačného systému, ktorým sa realizuje a aby čoraz viac podrobností, ktoré však majú vplyv na obsah práva alebo priamo predstavujú obsah práva, bolo regulovaných neprávnyimi nástrojmi, dostupnými mimo Zbierky zákonov Slovenskej republiky, často len publikovaním na štátnom webovom sídle. Táto zmena v normotvorbe, týkajúca sa, takpovediac, technických predpisov bude zrejme nevyhnutná, keďže čoraz viac bude výkon práva závisieť od použitých programových a technických prostriedkov, ktorých podrobný popis vo všeobecne záväznom právnom predpise je pre jeho fungovanie veľmi nepraktický.

Právna regulácia digitálneho prostredia, a osobitne algoritmického rozhodovania, *machine-learning* (automatizovaného strojového učenia) a AI a tiež politické postoje k nim musia vychádzať z kompetentnej znalosti aj technických, sociálno-ekonomických a etických aspektov ich vývoja a uplatňovania.

Vyššie uvedené sa prejaví aj v potrebe reflexie metaprávnych, osobitne etických, implikácii pri príprave právnej regulácie súvisiacej s AI a *machine-learning*, a to účasťou odbornej neprávnickej verejnosti pri modelovaní východísk pre právne riešenia, ako aj motiváciou všetkých zainteresovaných strán digitálnej ekonomiky k zavádzaniu samoregulačných mechanizmov, zohľadňujúcich tieto etické implikácie. Zásadným to bude pri rekodifikácii súkromného práva hmotného, ale aj v rozhodovacích procesoch verejnej správy, najmä v otázke súladu s ústavnými východiskami.

Uvedené presahuje ambíciu tohto dokumentu a predkladateľ nemá v pláne sa problematike AI venovať v tomto dokumente podrobnejšie. Uvádzame ju len pre dokreslenie celkového kontextu, v ktorom bude potrebné v budúcnosti aj o regulácii elektronickej verejnej správy uvažovať.



V neposlednom rade bude potrebné nájsť spôsob na zavedenie *digital-ready* podmienky, teda na deklarovanie toho, že návrh právneho predpisu umožňuje dosiahnuť plnú digitalizáciu konania, ako východiskového princípu v príprave právnych predpisov, či už cez mechanizmus posudzovania vplyvov, alebo iným efektívnym spôsobom. Nad rámec dnešného vnímania posudzovania vplyvov bude potrebné koordináciu uplatňovania tejto podmienky vzťahovať aj na nastavenie procesných a hmotnoprávnych podmienok nielen pripravovanej, ale aj existujúcej legislatívy.

## II. Ciele novej právnej úpravy

### 2.1. Východiská

Vláda Slovenskej republiky uznesením vlády Slovenskej republiky č. 763 zo 14. decembra 2021 schválila Národnú koncepciu informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky (ďalej len „NKIVS“). Ide o dokument, ktorého obsahom je na strategickej a celoštátnej úrovni definovať okrem iného aj regulačné a iné nástroje na účely budovania riadnej a efektívnej úrovne informatizácie vo verejnej správe. Keďže ide o dokument schválený vládou Slovenskej republiky, predkladateľ ho vníma ako relevantnú oporu pre návrhy, ktoré uvádza nižšie, a ktoré z textu NKIVS vychádzajú.

NKIVS ako strategický cieľ na, v tom čase, najbližších päť rokov definovala pokrok v oblasti digitálnej ekonomiky a spoločnosti, vyjadrovaný Indexom digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI). Na naplnenie tohto cieľa NKIVS identifikovala štyri prioritné oblasti. Oblasti lepších služieb a digitálnej a dátovej transformácie patria medzi prvé dve priority vládnej politiky v oblasti informatizácie verejnej správy, ktoré majú presah aj na podmienky výkonu verejnej moci, nielen na podmienky budovania a rozvoja informačných technológií. Z uvedeného dôvodu sú mnohé čiastkové ciele najmä z prvých dvoch prioritných osí NKIVS premietnuté aj do tohto dokumentu.

Odlišnosť oproti príprave súčasného zákona o e-Governmente možno vidieť aj v tom, že kým v rokoch 2010 až 2013 bola regulácia pravidiel pre elektronický výkon verejnej moci vnímaná v kontexte ucelenej úpravy v jednom právnom predpise, dnes je zrejmé, že je potrebné uvažovať v kontexte viacerých právnych predpisov v gescii MIRRI SR.

Rovnako tak regulácia informačných technológií vo verejnej správe presahuje do oblasti pravidiel pre výkon verejnej moci elektronicky, upravenej dnes zákonom o e-Governmente, rádovo viac, než v rokoch 2010 až 2013. Dôvodom je jednak to, že nové pravidlá pre informačné technológie vo verejnej správe, zavedené zákonom o informačných technológiách verejnej správy, upravujú celý životný cyklus týchto informačných technológií, nielen oblasť prevádzky, a regulujú aj otázky, ktoré úzko súvisia so samotným spôsobom výkonu verejnej moci. Spomenúť možno najmä princíp životných situácií, ktorý má ambíciu smerovať k tomu, čo zvykneme volať integrovanými konaniami, a teda musí mať dosah aj na samotnú procesnú a hmotnoprávnu úpravu, ale aj veľmi technické otázky upravené na úrovni štandardov, týkajúce sa napríklad vytvárania a používania funkcionality v oblasti prihlasovania (autentifikácie) a elektronického podpisovania (autorizácie) na portáloch. Inak povedané, vyššie spomínaný princíp faktického určenia obsahu a spôsobu výkonu práva cez reálne nastavenie funkcionality nástroja (informačného systému), ktorým sa vykonáva, je prítomný z povahy veci v oveľa väčšej miere, než pred desiatimi rokmi.

Zároveň platí, že právna úprava na úrovni *lex specialis* k zákonu o e-Governmente – teda úprava podmienok elektronickej komunikácie v osobitných predpisoch, vrátane kódexov – je neporovnateľne rozsiahlejšia a aj komplexnejšia, než v minulosti.

Z uvedených dôvodov je medzi východiská pre novú právnu úpravu elektronickej verejnej správy nevyhnutné zaradiť aj uvádzané skutočnosti.

V neposlednom rade, ako uvádzame v časti 1.2, východiská pre novú úpravu pravidiel elektronickej verejnej správy v nezanedbateľnej miere rámujú aj právne predpisy na úrovni Európskej únie.

## 2.2. Oblasti úpravy a prístup k novej právnej úprave

Nové pravidlá právnej úpravy v oblasti elektronickej verejnej správy možno rozdeliť do piatich skupín, a to konkrétne:

- zmena postupov (digitálna transformácia);
- zdieľanie a sprístupňovanie údajov (dátová transformácia);
- sprístupnenie štátnych riešení;
- zjednodušenie;
- revízia.

Prvé dve skupiny návrhov nových pravidiel obsahujú systémové, resp. filozofické zmeny. Sú popísané na úrovni cieľov, bez konkrétneho popisu spôsobu, akým majú byť dosiahnuté. Dôvodom je, že ide o zmeny, ktoré kladú vysoké nároky na koordináciu, znalosť procesov, komunikáciu s rezortmi, ako aj na pripravenosť rezortných evidencií, korektnosť a kvalitu dát a zrejme aj technické riešenie. Vyznačujú sa vysokou komplexnosťou témy, následne aj regulácie a je predpoklad, že pôjde aj o pomerne náročnú úpravu z legislatívneho, resp. právneho pohľadu, spojenú najmä s otázkami príslušnosti na konanie orgánov verejnej moci a dodržanie najmä ústavných podmienok kladených na jeho priebeh a výsledok.

Tretia skupina je uvádzaná osobitne, aj keď svojou komplexnosťou nepredstavuje zmenu na úrovni prvých dvoch, pričom je viac praktická a vecne uchopiteľná. Dôvodom je, že ide o ucelenú tému, nadväzujúcu na už prebiehajúce aktivity a majúcu osobitné nároky na posúdenie najmä z pohľadu bezpečnosti, ochrany osobných údajov a súladu s pravidlami pre štátnu pomoc.

Štvrtá skupina návrhov je motivovaná snahou odstrániť jeden z hlavných identifikovaných nedostatkov dnešnej úpravy, ktorým je vnímanie zákona o e-Governmente ako príliš zložitého právneho predpisu. Pôjde teda o zmeny prierezového charakteru, a to najmä zmeny v prístupe k regulácii a k obsahu, ale aj jazyku právneho predpisu.

Piatu skupinu tvoria konkrétne návrhy zmien v dnešnom zákone o e-Governmente, ktoré vyplynuli z revízie ustanovení po vyše dekáde jeho existencie. Tieto zmeny je potrebné chápať v tých súvislostiach, že ak bude niektorá z dnešných oblastí zákona o e-Governmente upravená aj v novom zákone o elektronickej verejnej správe, tak pôjde o úpravu identifikovanú v tomto legislatívnom zámere.

Jedným z východiskových princípov dnešnej právnej úpravy je pravidlo, že ak osobitný predpis neustanoví inak, subjekt súkromného práva si môže zvoliť, či komunikuje s verejnou mocou listinne alebo elektronicky, pričom verejná moc musí prijať obe podoby komunikácie.

Smerom k subjektu súkromného práva zase platí, že fyzické osoby nemajú paušálnu povinnosť mať aktivovanú elektronickú schránku, a teda ani povinnosť prijímať úradné dokumenty v elektronickej podobe. Právnické osoby a orgány verejnej moci elektronickú schránku povinne aktivovanú majú, s čím je spojená povinnosť prijímať elektronické úradné dokumenty.

Platí teda, že všeobecný predpis zachováva pre fyzické osoby možnosť voľby podoby komunikácie s verejnou mocou, pričom pre právnické osoby možnosť voľby zachováva len v prípade podaní. Povinná elektronická komunikácia je uložená orgánom verejnej moci, pričom iným skupinám subjektov je takáto povinnosť ukladaná osobitnými predpismi väčšinou len ak ide o právnické osoby, alebo o osoby v určitom kvalifikovanom postavení, najmä v súvislosti s podnikaním alebo inou ich činnosťou.

Tento východiskový princíp sa na úrovni všeobecnej zákonnej úpravy navrhuje ponechať vo vzťahu k fyzickým osobám a upraviť vo vzťahu k fyzickým osobám - podnikateľom. Fyzickým osobám – podnikateľom sa navrhne povinná aktivácia elektronickej schránky, pričom prístup, a najmä časový harmonogram povinnej aktivácie budú prehodnotené v nadväznosti na závery z posúdenia dopadov takéhoto riešenia a aj na pripravenosť na strane štátu, predovšetkým pripravenosť evidencií a správnosť údajov v nich.

Jednou z oblastí zmien je oblasť zjednodušenia právnej regulácie. Paralelným procesom pri zjednodušení na úrovni všeobecnej právnej úpravy by malo byť aj praktické zjednodušenie prístupu k elektronickej komunikácii, a to najmä s dôrazom na spôsob, akým je táto komunikácia realizovaná a na nástroj, ktorý sa používa. Inak povedané, v styku s verejnou mocou je potrebné podporovať aj menej formálne a široko akceptované spôsoby komunikácie a akceptovať ich ako relevantný spôsob komunikácie v prípadoch, kedy je to pre agendu verejnej moci dostatočné. S tým je spojená aj podpora používateľského komfortu v oblasti navigácie medzi digitálnymi službami, jednoduchosti prístupu k nim a ich zrozumiteľnej prezentácii, používaní personalizovaných funkcií a jednoduchého prístupu k autorizácii a vybaveniu služby.

Vyššie uvedené nie je len otázkou úpravy dnešného zákona o e-Governmente, ale smeruje aj k štandardom informačných technológií verejnej správy a spôsobu implementácie konkrétnych riešení.

V spojení s pravidlami e-Governmentu sa v uplynulých rokoch potvrdilo, že táto oblasť vyžaduje určitý čas na to, aby sa zmeny nielen implementovali, ale najmä aby sa s nimi orgány verejnej moci stotožnili, a tiež, že postupné riešenia, podporené vytrvalou komunikáciou s dotknutými orgánmi a dohodou na nastavení procesov majú väčšiu šancu na úspech, než povinnosť plošne uložená zákonom, a to aj pod hrozbou sankcie. Preto predkladateľ považuje za dôležité popri legislatívnej práci absolvovať najmä rozsiahlu komunikáciu, vytvoriť reálnu centrálnu podporu, kontinuálne vyhodnocovať vhodnosť a aj potrebu regulácie a zlepšovať procesy v osobitných právnych úpravách po dohode s vecnými gestormi, a to všetko aj s podporou centrálnych informačných technológií v rozsahu, v ktorom pre orgány verejnej moci predstavujú podporu pre plnenie ich úloh vyplývajúcich z osobitných predpisov.

Celkovo, najmä pri prvých dvoch skupinách zmien, predkladateľ navrhuje zvoliť prístup, ktorý sa bude vyhýbať plošnému ukladaniu povinností smerujúcich k cieľu, ktorého ambicióznosť dnes rádovo presahuje zdroje, kapacity a odbornosť na strane adresáta. Rovnako tak sa bude vyhýbať prístupu tzv. „veľkého tresku“ a komplexné a náročné zmeny v prvých dvoch skupinách budú v rámci legislatívneho znenia navrhnuté nielen po diskusií s relevantnými adresátmi, ale najmä s primeranými podmienkami na ich nábeh a škálovateľnosť.

Samotnej tvorbe legislatívy by malo predchádzať vypracovanie ucelených konceptov pre jednotlivé inštitúty. V týchto konceptoch bude zachytené strategické smerovanie v príslušnej oblasti, vrátane dlhodobého plánu vyjadreného v míliačových zmenách. Koncepty budú predmetom diskusie v pracovných skupinách MIRRI SR pre Strategické priority informatizácie verejnej správy.

### *2.2.1 Zmena postupov (digitálna transformácia)*

V oblasti konaní pred orgánmi verejnej moci sú dnes zákon o e-Governmente, ale aj úprava výkonu verejnej moci elektronicky obsiahnutá v iných právnych predpisoch, v zásadnej miere postavené na elektronizácii listinných postupov. To znamená, že jednotlivým úkonom a nástrojom, ako ich poznáme desiatky rokov v listinnom svete, je daná elektronická podoba, zväčša ako doplnok k listinnej podobe.

Tento prístup mal opodstatnenie na začiatku zavádzania pravidiel e-Governmentu, dnes však v mnohých oblastiach pôsobí nekonzistentne alebo priamo kontraproduktívne. Nielenže nie je vždy možné na listinný postup použiť rovnako efektívne jeho elektronickú cestu, mnohokrát ponúka elektronický postup viac možností a viazanie na listinnú podobu a nástroje tieto možnosti limituje.

Jednoduchým príkladom je otázka spôsobu komunikácie smerom k verejnej moci, ktorá je v elektronickom svete typicky viazaná na prístupové miesto, a to či už priamo webový portál, alebo využitie aplikácie, či inej služby. Tieto spôsoby sú spojené s možnosťou overenia identity a orgán verejnej moci má možnosť vedieť, kto je žiadateľom, aké informácie už má k dispozícii, aké môže získať a aké potrebuje od žiadateľa. Koncept listinnej žiadosti, ktorá musí obsahovať všetky náležitosti a musí ich uviesť žiadateľ sa stráca a v elektronickom svete často nemá opodstatnenie, čo mení nielen podanie ako také, ale aj proces jeho vybavenia.

Nevyhnutným krokom je teda skutočná digitálna transformácia najmä v zmysle zavedenia elektronických nástrojov a postupov ako samostatných, nezávislých a neviazaných na listinné postupy a nástroje. Tento posun je postavený na tom, že elektronický spôsob výkonu verejnej moci nie je jedným z možných postupov orgánu verejnej moci a nie je ani upravený ako odchýlka od spôsobu listinného. Pravidlá pre postup orgánu verejnej moci by mali vychádzať z toho, že tento koná len elektronicky, ak nie je táto podoba právnym predpisom vylúčená, a tomu budú prispôbované aj jednotlivé inštitúty a priebeh konania. Úprava pravidiel musí tiež priamo počítať s rozsahom údajov, ktorými orgány verejnej moci môžu disponovať na základe princípu zdieľania údajov a bude v najširšej možnej miere prepojená so zmenami

v zdieľaní údajov, ako ich uvádzame nižšie. S takýmito úpravami je takmer nevyhnutne spojená zmena v postupoch výkonu verejnej moci v konkrétnych konaniach ako ich poznáme dnes.

Samostatnou témou je postup pri vytváraní nových pravidiel, ktorý by mal rešpektovať princípy digitálnej transformácie a mal by im napomáhať.

Zmeny spojené s digitálnou transformáciou presahujú úpravu v jednom právnom predpise a smerujú aj do úprav osobitných predpisov. Ich realizácia by mala byť koordinovaná z pozície MIRRI SR, prípadne aj s využitím právne nezáväzných nástrojov. Už dnes sa čiastkové úpravy niektorých procesov realizujú v rámci konkrétnych projektov životných situácií, resp. projektov spojených s výmenou údajov.

Okrem koordinačnej úlohy sa však ponúkajú aj možnosti úprav priamo na úrovni návrhu zákona o elektronickej verejnej správe.

V prvom rade otázka zmeny v postupoch otvára tému integrácie konaní v súvisiacich veciach do jedného konania (spojenú s konceptom prístupu cez životné situácie). Tento koncept v právnom poriadku Slovenskej republiky nie je nový, aj keď nie je ani bežný. Jeho podstata v dnešných úpravách spočíva v tom, že „hlavné konanie pohltí vedľajšie“ a jedno rozhodnutie nahrádza všetky súvisiace, pričom orgán konajúci v hlavnom konaní posudzuje aj podmienky súvisiacich konaní. Častokrát je opretý o konkrétny informačný systém, ktorý uľahčuje spojenie viacerých konaní do jedného.

Vytváranie a rozvoj informačných technológií vo verejnej správe už dnes z hľadiska priorít sleduje prístup z pohľadu životných situácií, používateľského komfortu a plynulosti používateľskej cesty pri uspokojovaní potrieb používateľa. Ide o snahu, aby súvisiace digitálne služby aj viacerých orgánov verejnej moci na seba plynulo nadväzovali, pričom to, ktoré digitálne služby možno považovať za súvisiace, bude definované z pohľadu potrieb ich adresáta a toho, čo v danej situácii bežne potrebuje. Tieto prístupy sú už dnes premietnuté ako povinnosti do zákona o informačných technológiách verejnej správy a mali by okrem iného vytvárať systémové predpoklady pre to, aby sa následne aj samotné pravidlá na úrovni všeobecne záväzných právnych predpisov pre jednotlivé konania dali na týchto prístupoch stavať.

So zmenou v nahliadaní na výkon verejnej moci a s dostupnými údajovými základňami a technickými možnosťami považuje predkladateľ za vhodné a účelné aj na všeobecnej úrovni upraviť postup a prípady, kedy orgán verejnej moci aktívne vyzýva na splnenie povinnosti, najmä ak ide o povinnosť o ktorej existencii musí vedieť, resp. ktorej vznik nie je sporný a nie je potrebné ho osobitne posudzovať. S proaktívnym prístupom by malo súvisieť aj posilnenie asistencie pri riešení problémov.

Aj v tejto súvislosti je nevyhnutné pokračovať v koncepte „jedenkrát a dost“ a odstraňovaní prekážok pre jeho uplatňovanie, a to aj na úrovni všeobecne záväzných právnych predpisov.

Osobitnou kategóriou je téma právnej regulácie používania algoritmického rozhodovania v rozhodovacích procesoch verejnej správy. Rozhodovanie s použitím algoritmov nie je výnimočné. Vo vzťahu k digitálnej transformácii však má predkladateľ na mysli otázku možného obmedzenia alebo úplného vylúčenia ľudského faktora z konaní o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach osôb. Táto oblasť naráža na základné ústavné princípy, najmä v práve na súdnu a inú právnu ochranu, akými sú princípy zákonného sudcu a vôbec domáhania sa práva na súde alebo inom orgáne, či právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Z uvedených dôvodov predkladateľ neuvažuje nad obmedzením, či vylúčením ľudského faktora v súdnom konaní.

V oblasti normotvorby dnes neexistuje ucelený a účinný mechanizmus na posudzovanie *digital-ready* podmienky pri právnych predpisoch, a to ani v rámci procesu posudzovania vplyvov navrhovanej regulácie. Navyše, splnenie podmienky *digital-ready* takmer vždy smeruje aj k úprave procesu samotného, čo vždy vecne spadá do pôsobnosti predkladateľa predpisu a neexistuje vynútiteľný mechanizmus na úpravu procesných podmienok a hmotnoprávnych podmienok poskytovania služieb, ak nie sú *digital-ready*, resp. používateľsky komfortné.

Veľkou výzvou teda bude nájdenie spôsobu na zavedenie *digital-ready* podmienky ako východiskového princípu v príprave právnych predpisov, či už cez mechanizmus posudzovania vplyvov, alebo iným spôsobom, ktorý sa ukáže efektívny. Nad rámec dnešného vnímania posudzovania vplyvov bude potrebné koordináciu uplatňovania tejto podmienky vztiahnuť aj na nastavenie procesných podmienok a hmotnoprávnych podmienok nielen pripravovanej, ale aj existujúcej legislatívy. To si vyžiada zmenu v nahliadaní na výkon kompetencií najmä ministerstiev v rámci prípravy legislatívy.

Všetky vyššie uvedené zmeny si vyžadujú hlbšiu diskusiu a nájdenie konsenzu na spôsobe ich premietnutia do právneho poriadku Slovenskej republiky. Možností, ako ich uvedenie do praxe dosiahnuť je viacero, v tomto momente však považuje predkladateľ za dôležité nájsť zhodu na tom, či digitálnu transformáciu postavenú na týchto princípoch a spojenú s uvedenými oblasťami zmien zapracovať do nových pravidiel elektronickej verejnej správy a ďalej na nich stavať.

### 2.2.2 Zdieľanie a prístupňovanie údajov ( dátová transformácia)

Zdieľanie údajov sa v dnešnej právnej regulácii rieši primárne v dvoch oblastiach – na účely konaní pred orgánom verejnej moci a pre potreby činnosti orgánov verejnej moci aj mimo konaní o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach. Prvá oblasť sa zvykne označovať ako princíp „jedenkrát a dost“ a je postavená na zásade, že verejná moc nemá žiadať údaje, ktorými už disponuje, ktoré už raz získala. Ak ide o referenčné údaje, toto zdieľanie sa realizuje referencovaním.

Neskôr sa zvolil legislatívne náročnejší prístup cez zákon proti byrokracii, ktorým sa postupne novelizovali aj konkrétne osobitné predpisy vo vzťahu ku konkrétnym údajom

a dokumentom, ktoré sa v konkrétnych konaniach postupne „rušili“. Tento prístup nekopíroval kvalitatívne požiadavky na referenčné údaje, ani technické požiadavky na referencovanie.

Zdieľanie a výmena údajov medzi orgánmi verejnej moci v konaní je nielen otázkou získavania údajov na rozhodnutie, ale aj otázkou zdieľania rozhodnutí ďalším orgánom štátu a v konečnom dôsledku aj účastníkovi konania.

Vo vzťahu k výsledkom konaní je vhodné smerovať k stavu, kedy výsledok konania je primárne priamo zapisovaný do štátnej evidencie, odkiaľ sa ako nový, či zmenený údaj preberá a v prípadoch, kedy to je vhodné až do stavu, kedy sa samotné rozhodnutie nevydáva. Ak sa tento postup realizovať nedá (napríklad ak sa výsledok konania neeviduje – typicky v sporovej súdnej agende) elektronické rozhodnutie by sa sprístupňovalo pre všetky oprávnené subjekty prostredníctvom na to určeného technického riešenia. V oboch prípadoch by bol výsledok konania dostupný účastníkovi a aj orgánom, ktoré ho v budúcnosti môžu potrebovať.

V elektronickom konaní má tiež zmysel opustiť koncept individuálneho doručovania dokumentov, potvrdzovania doručení a koncept správ, špeciálne v situácii, kedy podania od účastníkov sú spracúvané automatizovane a môžu byť dostupné portálové riešenia na realizáciu služby a to najmä v prípadoch, v ktorých výsledok konania je možné poskytnúť účastníkovi mnohými spôsobmi, ktoré sú pre účastníka praktickejšie než doručenie dokumentu.

Tam, kde zdieľanie nie je z rôznych dôvodov možné, je vhodné minimálne umožniť účastníkovi jedným úkonom požiadať nielen o vydanie rozhodnutia, ale zároveň udeliť súhlas s vyžiadanim si všetkých potrebných súvisiacich informácií a vstupov z vlastnej iniciatívy konajúceho orgánu, ak ich bude potrebovať, a to aj ak sú inak vydávané na základe osobitných žiadostí v osobitných konaniach.

Okrem všeobecnej úpravy v § 17 ods. 6 zákona o e-Governmente je poskytovanie údajov zo zákonom ustanovených evidencií pre potreby iných orgánov verejnej moci všeobecne pri plnení ich zákonných úloh, teda nielen v konaní, ale aj v úradnom styku, upravené takmer v každom predpise, ktorý nejakú evidenciu zriaďuje. Tento stav vedie k niekoľkým negatívnym dôsledkom, predovšetkým však k tomu, že rozsah údajov a oprávnených subjektov má rozdielnú právnu úpravu podľa toho, o ktorú evidenciu ide a zároveň dochádza k neprijateľnej situácii, kedy jeden orgán verejnej moci neposkytne údaje inému orgánu verejnej moci na plnenie zákonnej úlohy alebo oprávnenia.

Dôležitým aspektom zákonnosti postupu v úradnej činnosti orgánov verejnej moci je zabezpečenie včasného toku úplných údajov o fyzických osobách a právnických osobách zodpovedajúcich skutočnosti a kontrola týchto údajov už pri prvotnej evidencii v zdrojovom registri a pri každej následnej aktualizácii. Aj keď úplnosť a pravdivosť údajov v registroch orgánov verejnej moci je aj otázkou plnenia povinností spravovaných subjektov, na strane štátu je potrebné prijať celý rad krokov, ktorý zabezpečí referencovanie údajov, používanie identifikátorov adries, opravu nesprávnych historických záznamov, zjednodušenie



oznamovania zmien hodnôt údajov, integráciu zdrojových registrov a racionalizáciu ich počtu, a tým aj využívanie referenčných registrov vo väčšej miere.

Preto je v tejto oblasti potrebné, prinajmenšom vo vzťahu k zdieľaniu údajov orgánom verejnej moci, opustiť prístup cez parciálne úpravy v zákonoch zriaďujúcich jednotlivé evidencie a nájsť akceptovanú všeobecnú zákonnú úpravu zdieľania údajov medzi orgánmi verejnej moci na účely plnenia ich úloh.

Všeobecne platí, že dátový manažment vo verejnej správe presahuje výkon verejnej moci elektronicky. Z tohto dôvodu si vyžaduje osobitný prístup k regulácii, ktorý v oblasti zdieľania údajov všeobecne prekoná dnešnú rozdrobenú, resp. čiastkovú právnu úpravu. Predmetom by mala byť aj všeobecná regulácia ďalších dátových konceptov, popri princípe „jedenkrát a dost“, ktorými sú Moje údaje (MyData), Otvorené údaje (Opendata) a analytické údaje. Pre správne fungovanie uvedených dátových konceptov v praktickej rovine bude potrebná aj úprava osobitných predpisov, ktoré neumožňujú riadne uplatňovanie týchto dátových konceptov alebo neposkytujú dostatočnú úpravu pre ich riadne uplatňovanie. Rovnako tak by regulácia mala zahŕňať aj oblasti interoperability údajov a dátovej kvality, ktoré s dátovým manažmentom vo verejnej správe priamo súvisia.

V neposlednom rade je potrebné zabezpečiť v elektronickom konaní naplnenie nariadenia o zriadení jednotnej digitálnej brány, konkrétne umožniť využívanie postupov cezhraničnými používateľmi z iných členských štátov EÚ a uplatňovanie zásady „jedenkrát a dost“.

Podobne, ako v predošlej oblasti, aj tieto zmeny zasahujú do pôsobnosti viacerých orgánov verejnej moci a rôznych právnych úprav a možno ich vykonať viacerými spôsobmi. Preto aj v tejto časti predkladateľ vníma návrh legislatívneho zámeru ako potvrdenie, že týmto spôsobom a v tomto rozsahu je potrebné vykonať legislatívne a súvisiace aktivity.

### *2.2.3 Sprístupnenie štátnych riešení*

Zákon o e-Governmente umožňuje používať jednotlivé štátne riešenia (elektronické schránky, spoločné moduly) na účely výkonu verejnej moci elektronicky a mimo toho len, ak tak ustanoví osobitný predpis. Inak povedané, zákon o e-Governmente predpokladá, že tieto riešenia budú používané len pre potreby verejnej moci a okrem toho len v prípadoch, keď to bude priamo v konkrétnom prípade a konkrétnom právnom predpise upravené. Príkladom takejto úpravy je preukazovanie totožnosti v sektore bánk, pôšt a telekomunikácií, zavedené v roku 2019 zákonom č. 211/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Je možné navrhnúť, aby sa sprístupnenie vybraných štátnych riešení na účely použitia mimo výkonu verejnej moci upravilo generálne v zákone o elektronickej verejnej správe pre vybrané informačné technológie verejnej správy, a ak sa tento postup osvedčí, postupne by sa

okruh týchto technológií a možnosti použitia rozširovali. Medzi riešenia, ktoré možno navrhnúť, ako prvé patria elektronické schránky, autentifikácia a autorizácia.

V prvom kroku je vhodné navrhnúť otvorenie používania elektronických schránok aj na účely inej, než úradnej elektronickej komunikácie, a rovnako tak sprístupnenie autentifikácie, ktorá sa používa pri prístupe k digitálnym službám aj v prípadoch, kedy existuje povinnosť či oprávnenie overovania totožnosti osoby. Rovnako tak možno navrhnúť sprístupnenie autorizačných prostriedkov využívaných v digitálnych službách verejnej správy na použitie v iných právnych vzťahoch.

V uvedených riešeniach ide o témy, ktoré sú diskutované dlhšiu dobu a sprístupnenie týchto riešení aj pre súkromnoprávne vzťahy má potenciál zvýšiť kvalitu plnenia ich zákonných povinností v oblasti overovania totožnosti. Okrem toho môže prispieť k popularizácii týchto riešení a k ich širšiemu využívaniu, najmä pokiaľ ide o elektronické schránky. Osobitne v oblasti sprístupnenia elektronických schránok možno ako inšpiráciu využiť aj právnu úpravu Českej republiky, konkrétne úpravu § 18a zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonoch a autorizovanej konverzii dokumentov znení účinnom od 1. januára 2023.

Medzi otvorenie prístupu k štátnym riešeniam možno v prvom kroku zaradiť aj umožnenie získavania údajov z registrov oprávneným subjektom súkromného sektora, prostredníctvom na to určených centrálnych informačných technológií verejnej správy, čo môže byť obzvlášť prínosné z pohľadu digitálnej transformácie spoločnosti v prípadoch referenčných údajov. Inak povedané, „štátne“ referenčné údaje by bolo možné získať aj na použitie v súkromnoprávných vzťahoch. Opätovne, ani toto nie je žiadnou novinkou vo verejnej správe, keďže, ako je uvedené vyššie, napr. banky už dnes získavajú údaje o fyzických osobách z registra fyzických osôb; ďalším príkladom môžu byť údaje o nedoplatkoch zo Sociálnej poisťovne pri poskytovaní bankových produktov. Imperatívom uvedeného je náležité zabezpečenie kybernetickej a informačnej bezpečnosti centrálnych informačných technológií verejnej správy a infraštruktúry.

#### *2.2.4 Zjednodušenie*

Zákon o e-Governmente sa tvoril v čase, v ktorom bola jednou z požiadaviek aj požiadavka na zakotvenie tzv. „centrálnych infraštruktúry e-Governmentu“ – teda na presné pomenovanie základných a spoločných systémov, prostredníctvom ktorých sa konkrétne úlohy a úkony realizovali, vrátane popisu ich funkcionalít. Bolo to dané najmä tým, že zákon o e-Governmente vznikol ako nový predpis v novej oblasti, mnohé úlohy na strane štátu a spôsob ich plnenia neboli zaužívané, o ich plnení existovali spory aj v kompetenčnej oblasti a v neposlednom rade existovala potreba dať právny základ plánovaným projektom, resp. inštitútom z NKIVS.

To často viedlo k problémom najmä v tom, že v procese vytvárania konkrétneho systému sa zistilo, že tento nevie nejakú funkcionalitu vykonávať tak, ako ustanovuje zákon, prípadne je vhodnejšie túto vykonávať inak. Rovnako prevládala tendencia vykladať pravidlá spôsobu

výkonu verejnej moci elektronicky striktno gramatickým výkladom, niekedy až výkladom s použitím technického a nie právneho vnímania pojmov a ich obsahu, čo viedlo následne k veľmi podrobnej úprave funkcionalít systémov na úrovni zákona.

Tento trend sa ujal natoľko, že ani dnes nie je výnimkou, ak sa na konkrétnu úlohu zriadi konkrétny systém a zákon mu ustanoví také podrobnosti, akými je napr. spôsob autentifikácie, či presný postup zasielania prihlasovacích údajov.

Tento prístup je nevyhnutné opustiť, pretože je neflexibilný, zakladá systémové predpoklady na budúce rozpory medzi zákonom a skutočným stavom, obmedzuje správcov aj tam, kde to nie je potrebné a tiež vytvára systémové predpoklady na neustále dobíhanie technologického vývoja.

Cieľom predkladateľa v oblasti zjednodušenia je dosiahnuť dve veci. V prvom rade upustiť od pomenúvania konkrétnych informačných systémov verejnej správy a ich funkcionalít, ak to nie je právne absolútne nevyhnutné. Okrem toho je potrebné revidovať povinnosti a upustiť od tých, ktoré majú minimálny alebo žiaden reálny prínos pre zefektívnenie výkonu verejnej moci elektronicky, resp. pre zmysluplnú kontrolu orgánov verejnej moci pri tomto výkone.

Prvý typ zmeny možno na konkrétnom príklade ilustrovať nasledovne. Zákon o e-Governmente v § 10 popisuje každý jeden zo spoločných modulov z hľadiska názvu, funkcionality a správcovstva a ustanovuje sa, ktoré moduly musia byť používané povinne na ktoré činnosti. To, čo je však postačujúce urobiť, je ustanoviť dve veci. Prvá, že na ustanovené činnosti zabezpečuje informačné technológie ustanovený orgán verejnej moci a druhá, že ustanovené činnosti sa povinne vykonávajú cez tieto informačné technológie. Inak povedané, overenie totožnosti osoby v elektronickom prostredí zabezpečuje MIRRI SR a Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky a každý orgán verejnej moci na tento účel využíva len informačné technológie určené týmito orgánmi.

Posun od priradovania konkrétnej činnosti konkrétnej informačnej technológii, zriaďovania informačnej technológii na každú agendu a popis jej funkcionalít k modelu, v ktorom sa štandardne ukladá povinnosť orgánu verejnej moci opakovane zabezpečovať konkrétny typ činnosti má potenciál výrazne uľahčiť fungovanie správcov informačných technológií verejnej správy, vytváranie a správu týchto informačných technológií a zavádzanie nových funkcionalít.

Tento prístup možno zvoliť aj pokiaľ ide o jednotlivé inštitúty, napríklad identifikátor osoby, kde namiesto ich pomenovania postačí ustanoviť povinnosť zabezpečiť identifikáciu s použitím napríklad referenčného údaja zo štátnych evidencií, alebo iným jednoznačným spôsobom.

Možno očakávať, že ak úroveň úpravy nebude vysoko detailná, bude aj používanie zákona založené na výklade a nebude natoľko rigidné a formalizované. Zjednodušenie

spravidla vždy prinesie aj prehľadnosť regulácie, a teda aj jej jednoduchšie pochopenie, ale tiež väčšiu ochotu adresátov povinnosti dodržiavať.

### *2.2.5 Revízia*

Od schválenia zákona o e-Governmente uplynulo vyše desať rokov. Z povahy veci tu existuje potreba revízie užitočnosti a úspešnosti súčasných inštitútov a ich následnú úpravu. Zákon síce prešiel niekoľkými novelizáciami, avšak po vyše dekáde jeho existencie je vhodné prehodnotiť takmer všetky inštitúty, nielen tie, ktoré sa pri konkrétnej novelizácii riešili. Ak by sme uviedli demonštratívny výpočet po oblastiach úpravy zákona, išlo by najmä o tieto inštitúty.

#### *Základné ustanovenia:*

Vo vzťahu k základným ustanoveniam dáva zmysel v súčinnosti so zainteresovanými ústrednými orgánmi štátnej správy prehodnotiť výnimky z použitia zákona o e-Governmente a v nadväznosti na analýzu a zhodnotenie ich opodstatnenosti zúžiť ich rozsah.

Na zváženie je aj úprava pôsobnosti zákona o e-Governmente z pohľadu jej rozšírenia aj na inú úradnú činnosť, než výkon verejnej moci. Cieľom by malo byť minimálne ustanoviť právny základ elektronickej komunikácie a elektronických služieb pre tú oblasť verejnej správy, ktorá sa netýka konaní o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach osôb. Do tejto oblasti patrí aj skôr uvedená podpora menej formálnej komunikácie s orgánmi verejnej moci.

#### *Informačné technológie verejnej správy pre podporu e-Governmentu:*

Druhej časti, upravujúcej základnú infraštruktúru a hierarchiu systémov pre podporu e-Governmentu, sa primárne dotýkajú zmeny spojené so zjednodušením. Revízia tejto časti však bude spojená aj s prehodnotením prístupu k základnej filozofii nastavenia centrálnych riešení. Pokiaľ ide o rozsah centrálnych riešení, predkladateľ uvažuje nad ponechaním tých, ktoré majú využitie v procesoch výkonu verejnej moci. Zachová sa napríklad inštitút centrálného prístupového miesta v podobe ústredného portálu verejnej správy.

Priestor zároveň ponecháva na spájanie existujúcich príbuzných riešení, ako aj na existenciu centrálnych riešení, ktorými sa naplnia nové ciele právnej úpravy, osobitne digitálna transformácia a dátová transformácia.

Osobitne v nadväznosti na zmeny spojené s digitálnou transformáciou a s prístupom cez prizmu životnej situácie a maximalizácie komfortu používateľa sa bude navrhovať zakotvenie úlohy MIRRI SR v oblasti orchestrácie elektronických služieb a s ich poskytovaním súvisiacich úkonov, a to s plným využitím možností ústredného portálu verejnej správy a spoločných modulov, ako aj personálnych kapacít MIRRI SR. Prirodzená úloha MIRRI SR, ako ústredného orgánu štátnej správy v oblasti digitalizácie a správcu niekoľkých nadrezortných a centrálnych komponentov e-Governmentu, sa ponúka aj v oblasti zabezpečenia technických a programových prostriedkov a v presadzovaní súčasných princípov

a dátových konceptov na to, aby bolo možné zmeniť prístup k vybavovaniu agendy verejnej moci z formalizovaných a často na seba nenadväzujúcich, či duplikovaných konaní na integrovaný prístup z pohľadu životnej situácie.

Z oblasti čiastkových zmien sa ako vhodné a účelné javí prehodnotiť prístup k zriaďovaniu elektronických schránok vo väzbe na úplnosť a kvalitu údajov o ich majiteľoch v jednotlivých zákonných evidenciách, a to tak pri subjektoch súkromného práva, ako aj pri orgánoch verejnej moci. Inak povedané, zriaďovať schránky len ak o ich majiteľovi existuje potrebná množina údajov a tieto sú zároveň referenčnými alebo ich súlad so skutočným stavom možno nespochybniteľne overiť iným dostupným spôsobom.

#### *Výkon verejnej moci elektronicky:*

Princíp „jedenkrát a dost“ v oblasti zdieľania údajov upravuje § 17 ods. 5 a 6 zákona o e-Governmente. Zároveň je táto oblasť predmetom úpravy zákona proti byrokracii. Zároveň sa očakáva v nejakej podobe úprava tohto princípu v novej úprave zdieľania údajov pre potreby výkonu zákonných úloh a oprávnení orgánov verejnej moci aj mimo konaní. Tieto úpravy by bolo vhodné zjednotiť, ponechať tú, ktorá v praxi funguje najlepšie a vo zvyšných predpisoch na ňu odkázať, resp. ju použiť aj na tieto právne vzťahy.

Posledná novela zákona o e-Governmente zaviedla úpravu elektronických úradných dokumentov, ktoré nemusia byť údajmi vyplnenými podľa elektronického formulára. Obdobná úprava sa navrhuje vykonať aj pri elektronických podaniach s tým, že elektronické podanie by muselo byť v štruktúrovanej podobe len v prípade, ak konkrétny predpis vyžaduje v konkrétnej veci pre podanie splniť náležitosti predpísaného formulára. Ostatné elektronické podania by mohli byť v inom formáte elektronického dokumentu.

V oblasti elektronického doručovania možno navrhnúť použitie štandardov pre kvalifikovanú elektronickú doručovaciu službu pre registrované zásielky v zmysle nariadenia eIDAS aj pre elektronické schránky. Využitie týchto štandardov by malo byť spojené najmä s povinnosťou úpravy ústredného portálu verejnej správy, resp. modulu elektronických schránok tak, aby prijímal aj elektronické správy vo formátoch určených pre túto kvalifikovanú službu.

Rovnako možno navrhnúť rozšírenie konceptu centrálného doručovania listinných rovnopisov pre všetky orgány verejnej moci a nielen pre štátne rozpočtové organizácie. S touto témou je spojená aj úprava samotného rovnopisu a jeho overovania. Z aplikačnej praxe vyplýva, že listinný rovnopis nie je vyhotovovaný spôsobom, ktorý by podporoval jeho dôveryhodnosť, čo je nevyhnutné zmeniť. Zároveň v rámci témy zdieľania bude riešené aj zdieľanie úradných dokumentov, ktoré sú doručované vo forme listinného rovnopisu.

Autorizáciu navrhuje predkladateľ upraviť tak, ako zákon o e-Governmente upravuje autentifikáciu – teda definovať podmienky na jednotlivé spôsoby autorizácie, posudzovať ich splnenie a viesť zoznam povolených prostriedkov autorizácie.

Cieľom a prínosom by malo byť najmä otvorenie možnosti autorizácie elektronických podaní do budúcnosti novým, najmä mobilným spôsobom autorizácie a dať možnosť rozlišovať pri autorizácii aj z pohľadu dôležitosti daného úkonu.

Pokiaľ ide o inštitúty, ktoré v praxi nenaplnili očakávania, prípadne sa nerealizovali, je potrebné spomenúť register plnomocenstiev. Tento inštitút ako centrálné riešenie nebol realizovaný a je vhodné navrhnúť jeho prehodnotenie v kontexte novej úpravy nariadenia eIDAS, prinášajúcej inštitút európskej peňaženky digitálnej identity a systém založený na dôveryhodných elektronických atribútoch. Inými slovami, jeho posun do roviny informačnej technológie zabezpečujúcej preukazovanie práv a povinností v spojení s inštitútom dôveryhodných elektronických atribútov.

Otázne je zachovanie inštitútu centrálnej elektronickej tabule ako centrálneho riešenia e-Governmentu v jej dnešnej, nepovinnnej podobe. Pôvodná úvaha smerovala k tomu, že časom po jej zavedení bude používaná ako povinné miesto na zverejňovanie „vyvesením“ a nahradí úradné tabule. Tento model sa ale nerealizoval, preto je vhodné zvážiť, či udržiavanie tohto ISVS ako dobrovoľného riešenia v zákone má opodstatnenie.

#### *Zaručená konverzia:*

Štvrtá časť – zaručená konverzia – prešla podstatnou zmenou prístupu v ostatnej novele zákona o e-Governmente, preto sa s ďalšími systémovými úpravami v tomto momente nepočíta.

#### *Úhrady orgánom verejnej moci:*

Legislatívne vymedzenie všeobecných pravidiel pri úhradách orgánom verejnej moci ako je definovanie platobného predpisu, sprístupnenie technických prostriedkov na umožnenie vykonania úhrady a jednoznačnú identifikáciu úhrad v prospech orgánov verejnej moci je možné vo všeobecnom právnom predpise ponechať, avšak je potrebné prehodnotiť rozdelenie administratívnej a komunikačnej časti platobného modulu tak, aby legislatívne nastavenie zodpovedalo skutočným a plánovaným technickým riešeniam a potrebám. Pri tvorbe novej právnej úpravy je nevyhnutné zohľadniť aj riešenie identifikácie úhrady a algoritmizáciu výpočtu platby v prospech orgánov verejnej moci v širšom spektre platobných úkonov ako sú len správne poplatky a súdne poplatky.

#### *Referenčné registre:*

Úprava referenčných registrov a referenčných údajov bude systematicky riešená v rámci úprav v oblasti dátového manažmentu vo verejnej správe a v oblasti dátovej transformácie.

### **III. Spôsob zapojenia verejnosti**

Legislatívny návrh bol pred zverejnením na medzirezortné pripomienkové konanie poskytnutý zástupcom odbornej verejnosti a zástupcom spoločností pôsobiacich v sektore informačných technológií, bol im predstavený a bola im daná možnosť k návrhu zaslať pripomienky. Zaslané pripomienky boli vyhodnotené a časť z nich zapracovaná.

Odborná verejnosť bude do procesu tvorby návrhu zákona zapojená predovšetkým v rámci existujúcich pracovných skupín zriadených v rámci MIRRI SR pre rôzne témy e-Governmentu, kde bude mať možnosť návrh zákona pripomienkovať a navrhovať jeho doplnenia. Iné formy participácie nie sú vylúčené, ale v tomto momente ich predkladateľ nevie pomenovať.

Verejnosť sa do prípravy návrhu zákona môže zapojiť v rámci konzultácií s dotknutými subjektami a dotknutou verejnosťou a taktiež prostredníctvom vyjadrení k predbežnej informácie a pripomienkovania samotného návrhu zákona o elektronickej verejnej správe.