Podklad pro projednání problémů s přístupností EET

Na jednání OSGA konané dne 21.3.2017

Určeno pro členy OSGA

Zpracoval Michal Rada

Na vědomí členům Vládního výboru pro zdravotně postižené občany

Aktualizace po schůzi odborné skupiny dne 21.3.2017

Dne 16.3.2017 bylo rozhodnuto o mimořádném zařazení nového bodu pro jednání 2. schůze **Odborné skupiny pro přístupnost veřejné správy a veřejných služeb**. Bod se týká informativního projednání přístupnosti elektronické evidence tržeb a doporučení OSGA vůči vládnímu výboru, který tuto problematiku bude také projednávat. O zařazení bodu jsem rozhodl já jako předseda odborné skupiny po konzultacích s předsedou vlády. K tomuto bodu jsem narychlo zpracoval následující informace:

# 1. Popis problému

## 1.1. Elektronická evidence tržeb

Elektronickou evidenci tržeb zavádí jako povinnost [zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-112). Jedná se de facto o zavedení tří povinností:

1. Registrace pro EET (souvisí s IČ právnické či podnikající fyzické osoby a zajišťuje možnost předávání údajů do EET a vystavení účtenek),
2. předání údajů z účtenky do systému EET a vystavení účtenky obsahující identifikační jednoznačný kód vystavený systémem EET,
3. předání účtenky s EET zákazníkovi.

Důvody a účel zavedení EET již byl mnohokrát rozebírán a není předmětem tohoto dokumentu. Lze ale konstatovat, že v různých vlnách EET dopadá na všechny podnikající subjekty, které přijímají některé formy plateb, které jsou stanoveny v [§ 5, zákona o EET](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-112/#p5).

Jedná se o veškeré platby v hotovosti; bezhotovostním převodem peněžních prostředků, k němuž dává příkaz plátce prostřednictvím příjemce, kterým je poplatník, který má tržbu evidovat; šekem; směnkou; platby v jiných formách, které mají obdobný charakter; započtením kauce nebo obdobné jistoty složené některým ze způsobů platby.

Faktický postup EET ze strany povinného subjektu je pak takový, že nejprve musí podstoupit proces registrace u správce informačního systému pro EET, následně pak předává jakýmkoliv jemu obvyklým a vyhovujícím způsobem údaje z jednotlivých dokladů ve formě přesně specifikované datové věty do systému, a ten účtenku zaregistruje a zašle mu zpět identifikační kód, který je povinný subjekt povinen uvést na účtence.

## 1.2. Formy řešení EET v praxi

Existují tyto technické formy řešení:

1. Využití zařízení s příslušnou aplikací vybaveného tiskárnou
2. Využití softwaru s funkcionalitou EET v počítači spojeném s tiskárnou
3. Využití online služby na jakémkoliv zařízení spojeném s tiskárnou
4. Využití online služby a předání účtenky v elektronické podobě
5. Využití online služby a opsání údajů na papírovou účtenku ručně

# 2. EET a osoby se zrakovým postižením

Povinnými subjekty pro povinnosti využít elektronické evidence tržeb při vystavování dokladů mají či budou mít všechny podnikající subjekty, tedy všechny právnické osoby a všechny podnikající fyzické osoby přijímající určené platby.

Mezi povinné subjekty patří i fyzické osoby s těžkým zrakovým postižením, tedy nevidomí či prakticky nevidomí. Podle odhadů se to týká řádově jednotek tisíc povinných subjektů v ČR.

Tyto osoby mají v tuto chvíli díky problémům s přístupností celého řešení problémy svoji povinnost naplnit, či je jim dokonce naplnění povinnosti zcela znemožněno.

# 3. Problémy s přístupností EET

Současné technické řešení povinnosti EET má řadu problémů, na něž bylo ministerstvo financí opakovaně upozorňováno zejména ze strany ministerstva vnitra, neboť se jedná o faktické využívání informačních systémů veřejné správy. Jednou ze skupin těchto problémů je pak oblast přístupnosti, a to jak na úrovni přístupnosti celé služby (požadavek eGovernmentu EU “iInclusiveness and accessibility”), tak i problémy s přístupností obou konců technického řešení, tedy jak toho státního, tak toho klientského.

## 3.1. Přístupnost součástí sdílené služby ze strany státu

Elektronická evidence tržeb je technicky zajištěna příslušným informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je orgán finanční správy. Na takový informační systém i na veškeré podmínky jeho užívání se vztahuje příslušná legislativa, zejména pak [zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-365) a související.

Součástí povinností povinných subjektů podle ustanovení [§ 13 a souvisejících, zákona o EET](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-112/#p13) je nutnost registrace povinného subjektu (“žádost a vystavení autentizačních údajů”) a svázání jeho identity s certifikátem zaručujícím důvěryhodnost předávání údajů do informačního systému veřejné správy, kterým EET nepochybně je. Rozhraní pro registraci a pro přístup povinných subjektů je takzvaným “veřejným informačním systémem”[[1]](#footnote-0), a stejně se dá za veřejný IS považovat i samotný modul zajišťující rozhraní pro příjem údajů o jednotlivých účtenkách.

Ustanovení [§ 5, odst. 2, písm. f), zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-365/#p5-2-f) udává orgánům veřejné správy mimo jiné i povinnost “postupovat při uveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup tak, aby byly informace související s výkonem veřejné správy uveřejňovány ve formě, která umožňuje, aby se s těmito informacemi v nezbytném rozsahu mohly seznámit i osoby se zdravotním postižením”. Tomuto principu se říká “přístupnost informací” a je jednou ze součástí desatera principů governance accessibility. Nejen ze zjištění samotných uživatelů, ale i prověřením technické přístupnosti a použitelnosti samotného řešení rozhraní systému pro EET bylo zjištěno, že toto prostředí není přístupné a splnění povinností pro registraci je tak znesnadněno, či dokonce zcela znemožněno osobám se zrakovým postižením.

Nejzávažnější problémy při registraci jsou:

* Faktická nemožnost požádat o vydání autentizačních údajů plně elektronicky,
* ověřování uživatele Captchou při přihlašování se do systému EET,
* polovičatě přístupný systém registrace, zadávání, úpravy a verifikace údajů o subjektu, o provozovnách apod.,
* nepřístupný proces generování žádosti a generování certifikátu pro ověření vůči EET,
* nemožnost využít certifikát pro přihlášení do EET,
* nemožnost verifikovat přístupnou formou údaje v certifikátu,
* nepřístupný modul pro generování a práci s certifikátem.

Toto jsou jen některé, ale velice závažné věci, jež znamenají faktické pochybení a porušení zákonné povinnosti přístupnosti. De facto pak vedou k tomu, že uživatel s těžkým zrakovým postižením není sám bez pomoci vidícího schopen projít procesem registrace, generování a zavedení certifikátu.

## 3.2. Přístupnost řešení u uživatelů

Přestože stát ukládající povinnost elektronické evidence tržeb není nijak povinen zajišťovat přístupné řešení pro tuto povinnost, neboť tato povinnost je uložena subjektu zákonem, a je tedy nezpochybnitelná, měl by stát řešit přístupnost a použitelnost služby jako celku. Je tedy v zájmu státu, aby zjišťoval a pomohl zajistit řešení, které by i těmto povinným subjektům umožňovalo jejich povinnost naplnit. V opačném případě se totiž sám stát může dopouštět - byť nepřímé - diskriminace určitého okruhu povinných subjektů, a to fakticky ne tím, že jim danou povinnost ukládá, ale že budou sankcionováni za to, že tuto povinnost nesplní, přestože její podrobnosti stát nastavil tak, že jim není fakticky její naplnění umožněno.

Na trhu existuje několik desítek řešení využívajících jeden z [výše popsaných mechanismů používání EET](#_sb9alh9upqbr). Osoby se zrakovým postižením mají obecně ztíženou schopnost využívat technické prostředky. Přestože jim asistivní technologie prakticky v životě pomáhají, je nezbytností zajistit a zachovat principy přístupnosti tak, aby s informacemi a službami a aplikacemi mohly řádně fungovat.

Objevují se informace o tom, že v tuto chvíli neexistuje stoprocentně přístupné technické řešení pro EET. Tyto informace však nejsou pravdivé. Konkurenční trh s aplikacemi a řešeními EET obsahuje plně přístupná technická řešení aplikací či služeb, ovšem to nemění nic na tom, že v kombinaci se “státní” částí služby by celý mechanismus byl přístupný a použitelný. Problém s přístupností je totiž třeba i v tom, že systém EET neumožní v případě generování účtenky reagovat na technickou chybu, ať už způsobenou velice častými výpadky EET na straně státu, či nestandardním chování při výměně údajů, nebo na straně aplikace klienta. Dalším problémem je oblast tisku účtenky, neboť v tuto chvíli neexistuje na trhu tiskárna pro účtenky, která by uživatele se zrakovým postižením zvukově upozornila na to, že v tiskárně došla barva, či papír/páska nebo, že je jiný problém, jehož důsledkem pak je nesplnění povinnosti předání účtenky.

Zákon sám nenařizuje formu předání účtenky a ani formu samotné účtenky. Je tedy plně legální princip, pokud prodejce/poskytovatel služby jako povinný subjekt účtenku pošle zákazníkovi e-mailem či mu umožní si účtenku ověřit či vyzvednout jiným technickým způsobem. Záleží hlavně na dohodě mezi povinným subjektem a zákazníkem a zde nelze očekávat strpění ochoty zákazníků vyzvedávat si elektronicky účtenky. Navíc pro takovou formu předání účtenky by povinný subjekt musel shromažďovat identity a elektronické adresy zákazníků, což je v rozporu s principy GDPR a ochrany osobních údajů a přineslo by to víc škody než užitku.

Lze tedy říci, že je znesnadněno či dokonce principiálně znemožněno, aby část povinných subjektů plnila povinnosti elektronické evidence tržeb.

# 4. Shrnutí

Dle dostupných informací, zkušeností z praxe a informací od všech oslovených:

1. Lze konstatovat, že při tvorbě a zavedení povinnosti EET byla porušena ustanovení zákona o informačních systémech veřejné správy, a to zejména ustanovení § 5, odst. 2, písm. f), čímž nebyly dodrženy principy přístupnosti, a řešení, jež má užívat povinný subjekt, je nepřístupné.
2. Fakticky stát porušil principy uvedené v článcích 4, 9 a 21, přímo aplikovatelné Mezinárodní úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 10/2010.
3. Povinnými subjekty z pohledu zákona o EET jsou i osoby s těžkým zdravotním postižením a nezajištěním, ba i ignorováním, potřeb a povinnosti přístupnosti, je jim fakticky znemožněno tuto povinnost naplnit.
4. V tuto chvíli sice existují technicky přístupná řešení EET na klientské straně, ovšem v kombinaci s dalšími faktory nelze splnit povinnosti EET u zrakově postižených na rovnoprávném základě.
5. Vynucování povinností, respektive potenciální sankcionování nedodržení povinnosti EET ze strany státu zakládá nepříjemnou situaci, která vzhledem k pochybením státu a správce informačního systému fungujícího pro EET nespravedlivě diskriminuje určitou skupinu povinných subjektů a umožňuje státu nespravedlivé trestat nedodržení povinnosti přesto, že sám tuto situaci způsobil a povinné subjekty ji nemohly nijak ovlivnit.
6. Celá situace ukazuje na to, že při samotném designu této služby vůči veřejné správě porušily ministerstvo financí a orgány finanční správy princip č 1. eGovernmentu EU, a tím i principy Národní architektury eGovernmentu ČR. Na tuto skutečnost i na další pochybení související s technickým řešením byly opakovaně upozorňováni ze strany Ministerstva vnitra ČR.

Kromě těchto závažných závěrů týkajících se konkrétně technického řešení EET je ale příklad EET krásnou ukázkou toho, že při vytváření služeb veřejné správy se prostě faktická i technická přístupnost vůbec nezohledňuje. To znamená, že bude nutno napříč celou veřejnou správou zahájit diskusi nad respektování principů governance accessibility obecně u služeb (vyžadovaných i vynucovaných) ve veřejné správě.

# 5. Možné varianty řešení

## 5.1. Nulová varianta

Varianta spočívá v zachování současného stavu, které může vyústit až v soudní spory povinných subjektů se státem. Navíc dochází k faktické diskriminaci a šikaně určitých subjektů, kterým stát ukládá povinnost a sám úmyslně svoji povinnost přístupnosti neplní, a tím jim znemožňuje jejich povinnost si plnit. Pro tyto skutečnosti se tato varianta jeví jako krajně nevhodná.

## 5.2. Varianta zbavení povinnosti EET pro dané povinné subjekty

Varianta spočívá ve faktickém zbavení povinnosti EET pro určité povinné subjekty.

Lze využít ustanovení [§ 12, odst. 4, zákona o EET](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-112/#p12-4), které stanoví, že “"Evidovanou tržbou nejsou také tržby, jejichž evidování běžným způsobem by znemožnilo nebo zásadně ztížilo plynulý a hospodárný výkon činnosti, ze které tato tržba plyne, pokud tuto překážku nelze odstranit evidováním tržeb ve zjednodušeném režimu.” Přehled takových tržeb stanovuje vláda svým nařízením provádějícím toto ustanovení. Vzhledem k tomu, že technicky se evidence tržeb ve zjednodušeném režimu prakticky neliší od standardní evidence tržeb, je pro tyto případy splněna i tato podmínka.

Předmětné nařízení vlády by mohlo stanovit výjimku ve smyslu “tržeb, jež přijímá poplatník, který je podnikající fyzickou osobou a je osobou se zdravotním postižením podle zvláštního zákona, která má statut těžce zdravotně postiženého kvůli těžkému zrakovému postižení”. Takovou skutečnost lze doložit prostřednictvím průkazu OZP či z evidence OZP vedené Úřadem práce ČR, a byla by tedy nezpochybnitelná a nemohlo by docházet k podvodům, že pro účely takové výjimky by se někdo za těžce zrakově postiženého pouze vydával. Navíc takový údaj již v datovém fondu veřejné správy existuje, a tedy by nebylo nutné zatěžovat povinné subjekty další administrativou.

## 5.3. Varianta prosazení přístupného řešení

Tato varianta spočívá v zachování povinnosti EET i pro tyto subjekty s tím, že stát by zajistil a prosadil, aby nabízená technická řešení byla přístupná. Vzhledem k postavení státu, který nemá ani ústavní a ani zákonné právo v této oblasti regulovat trh, neexistuje zákonné zmocnění, které by stát vůči komerčním poskytovatelům řešení EET mohl bez pochyb použít, a tedy tuto věc nyní nelze fakticky vynutit.

Je zvažována i podpora určitých řešení EET tak, aby byla přístupná, čímž by ovšem sám stát jako poskytovatel takové podpory zvýhodnil příjemce podpory v konkurenčním prostředí, a tato věc by mohla vést až ke sporu s Evropskou komisí, precedenty pro obdobné spory již ČR zažila.

## 5.4. Zhodnocení variant

Po zvážení všech okolností se vzhledem k potřebě okamžitého řešení z časových důvodů doporučuje varianta stanovení dočasné výjimky pro povinné subjekty, které jsou osobami s těžkým zrakovým postižením podle varianty uvedené v dokumentu jako “[Varianta zbavení povinnosti EET pro dané povinné subjekty](#_t6ajpmmjyg4c)”). Taková výjimka sice není plně systémově správným řešením, nicméně je nutná pro neprohlubování problémů těmto povinným subjektům, z nichž některé způsobil sám gestor této problematiky a dále správce příslušného informačního systému.

Nicméně je nutno zdůraznit, že by se mělo jednat o řešení dočasné a zvolené do doby, dokud se nepodaří odstranit problémy z porušení povinností přístupnosti a do vyřešení situace s faktickou nedostupností dostatečných technických řešení EET pro tyto osoby.

# 6. Přijaté usnesení OSGA

**Odborná skupina pro přístupnost veřejné správy a veřejných služeb** na své 2. schůzi konané dne 21.3.2017 k bodu “problematika nepřístupnosti elektronické evidence tržeb pro těžce zrakově postižené” po předložení tohoto dokumentu a po diskusi:

1. Bere na vědomí dokument “Podklad pro projednání problémů s přístupností EET” a
2. ukládá předsedovi aktualizovat dokument ve smyslu dnešní diskuse a přijatých závěrů.
3. Konstatuje, že oblast nepřístupnosti řešení pro elektronickou evidenci tržeb pro povinné subjekty, které jsou osobami s těžkým zrakovým postižením, je nutno řešit, neboť současný stav jim znesnadňuje či dokonce znemožňuje povinnost EET plnit.
4. Doporučuje dočasně jako mimořádné řešení řešit tuto oblast stanovením výjimky podle ustanovení § 12, odst. 4, zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb podle příslušné varianty v dokumentu “Podklad pro projednání problémů s přístupností EET”.
5. Konstatuje, že cílovým stavem musí být plně přístupné a využitelné EET, k čemuž je třeba zajistit:
   1. Zpřístupnit veškeré státem provozované veřejné informační systémy a jejich rozhraní pro EET potřebné pro registraci do EET a jejího následného používání, zejména sekci „Služby EET“ na Daňovém portálu Finanční správy podle pravidel stanovených zákonem č. 365/2000 Sb. o informačních systémech veřejné správy;
   2. Zajistit dlouhodobou dostupnost přístupných nástrojů a technických řešení pro vedení EET na platformách, které zrakově postižení využívají s asistivními technologiemi;
   3. Zajistit všem osobám, jež jsou povinnými subjekty pro EET a které jsou těžce zrakově postižené možnost zaškolení v používání přístupného řešení EET s asistivními technologiemi, které používají.
6. Doporučuje Vládnímu výboru pro zdravotně postižené občany přijmout obdobné usnesení k této věci.
7. Ukládá předsedovi odborné skupiny seznámit se závěry jednání odborné skupiny vládní výbor.
8. Ukládá předsedovi odborné skupiny informovat o výsledcích řešení tohoto problému členy odborné skupiny nejpozději do 31.5.2017.

# 7. Další projednání této problematiky

Touto věcí se bude zabývat Vládní výbor pro zdravotně postižené občany na své schůzi konané dne 23.3.2017, na kterém předseda OSGA seznámí členy vládního výboru se závěry našeho jednání.

1. § 2, písm. s), Zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy [↑](#footnote-ref-0)