

# **Elektronizace spisové služby jako nástroj transparentního výkonu veřejné moci**

---

**Mgr. Zbyšek Stodůlka**



# Transparentnost veřejné moci

---

- Atribut moderního právního státu
- Zahrnuje kontrolu veřejné moci kontrolními orgány i občany
- Má prokazatelný protikorupční vliv
- Právo na informace – ústavně garantované právo (čl. 17 Listiny)
- *Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217).*
- *Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Jedním z hlavních významů veřejného subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů právního státu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14).*



# Spisová služba – páteř transparentního vládnutí



- The backbone of a transparent and accountable government is strong records management. Modernization of records management improves performance and promotes openness and accountability by better documenting the actions and decisions of the Federal government.

*Third Open Government National Action Plan for the United States of America (2015)*



# Transparentnost a trvalá hodnota dokumentů

---

- § 2 písm. f) zákona č. 499/2004 Sb. : ... archiválií takový dokument, který byl vzhledem k době vzniku, obsahu, původu, vnějším znakům a trvalé hodnotě dané politickým, hospodářským, právním, historickým, kulturním, vědeckým nebo informačním významem vybrán ve veřejném zájmu k trvalému uchování a byl vzat do evidence archiválií
- ...právní úprava ve svém celku vytváří podmínky pro všestrannou péči o písemnosti a archiválie jako zdroje pro uspokojování informačních potřeb i poznání minulosti. Vytváří podmínky pro ochranu dokumentů jako součásti právní kultury i národního kulturního dědictví a pro zachování archivního bohatství budoucím generacím. (Důvodová zpráva návrhu zákona o archivnictví a spisové službě, 2004)



# Transparentnost a spisová služba

---

- Výkon spisové služby (§ 63an zákona č. 499/2004 Sb.):
  - Příjem, označování, evidence a rozdělování dokumentů
  - Vyřizování a podepisování dokumentů
  - Vydání spisového řádu
  - Ukládání dokumentů
  - Určení původci vykonávají v elektronické podobě v eSSL
- Oběh dokumentů spisů se sledováním veškerých úkonů, identifikace fyzických osoby, které úkon provedly a určit datum, kdy byly úkony provedeny (§ 13 odst. 2 vyhl. 259/2012 Sb.)
- Povinnost uchovat dokument a nabídnout jej k výběru za archiválie (§ 3 odst. zákona č. 499/2004 Sb.)
- Kontrola přístupu (NSESSS kap. 7.1)
- Povinnost transakčního protokolu eSSL (NSESSS kap. 7.2)
- Záloha a obnova (NSESSS 7.3)



# Kontroly Národního archivu u původců

---

- Při kontrolách u původců postupuje Národní archiv dle Metodického návodu pro kontrolu výkonu spisové služby vedené prostřednictvím elektronického systému spisové služby u veřejnoprávních původců, který doplňuje vyžádáním dokumentů/spisů z evidence dokumentů
- U některých původců již proběhly i následné kontroly
- Stav spisové služby ovlivněn různou mírou implementace eSSL, příp. zastaralostí systémů před modernizací (např. licence jen pro správce uzlů - sekretářky) či implementací nového (resortního) řešení eSSL
- Neplnění požadavků legislativy vč. NSESSS je přestupkem dle § § 74 odst. 9 písm. a) zákona č. 499/2004 Sb.



# Identifikované problémy

---

- V některých případech zcela chybně nastaveno vedení spisové služby v eSSL v analogové podobě (rozpor s § 63 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb.) – datové zprávy tiskne již podatelna na přání útvarů
- Až na výjimky chaotická evidence dokumentů, zejména u útvarů
- U určitých původců masivní problémy s tvorbou spisu (§ 65 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb.)
- Ve všech případech různě závažné problémy s oběhem dokumentů/spisů a sledováním úkonů (§ 13 odst. 2 vyhl. 259/2012 Sb.)
- Chyby v evidenci a oběhu vedou k problémům při ukládání a ztrátám dokumentů (hromadění dokumentů/spisů na útvarech bez vyřazování)
- Ti, kteří zanedbali dlouhodobě stav eSSL problémy s generováním transakčního protokolu a nemožností provádět skartační řízení výstupem z eSSL



# Příklad

---

Původci zaslán testovací dokument via ISDS, pouze jeden odbor (zodpovídající za spisovou službu) vyřídil elektronicky. Ostatní iniciační dokument vytiskly a vytvořily odpověď, díky evidenčně přijaly kořen čísla jednacého iniciačního dokumentu spolu s číslem odboru a uložily jej spolu s vyřizujícím dokumentem. Vznikly tři falešně hybridní spisy, které nejsou v ERMS zachyceny.

Odbor č. 1: paní XY, referentka, předložila **analogový dokument podepsaný ředitelem odboru**, sdělila, že na odboru nikdy netvoří elektronické dokumenty. V případě nutnosti expedice ISDS počítají referenti s autorizovanou konverzí na výstupu (provádí pracoviště výpravny). ŘO disponuje el. podpisem.

Odbor č. 2: paní XY, referentka, předložila **analogový dokument podepsaný ředitelkou odboru**. Podle historie přidělení v eSSL jej ŘO nikdy neměla k dispozici. Jako důvod tvorby v analogové podobě uvedeno, že ŘO nedisponuje el. podpisem, resp. pracovnice „o tom ani neví“. Z evidence kvalifikovaných certifikátů vyplynulo, že ŘO skutečně el. podpisem nedisponuje.

Odbor č. 3: paní XY, referentka, předložila **vyhotovený analogový dokument podepsaný ředitelem odboru** s tím, že až na výjimky odbor elektronické dokumenty netvoří. ŘO disponuje el. podpisem.





# Dopady I

---

- Nesystémovým přístupem jsou **zásadním způsobem ohrožovány oprávněné zájmy** původce (státu) i třetích osob
- Z vyžádaných vzorků při kontrolách zjištění, že dochází ke ztrátám a vědomému či nevědomému ničení dokumentů
- Se ztrátami spojeno možné zneužití osobních údajů
- Neevidence dokumentů a preference analogové podoby při vyřizování dávají úředníkům možnost ničit „nepohodlné dokumenty“ nebo zpochybnit odpovědnost za nakládání s dokumentem (např. dle eSSL úkony za řadu referentů provádí evidenčně pouze sekretářka odboru)
- Chaos při (ne)tvorbě spisů omezuje schopnost rychle a v úplnosti zpřístupnit informace (kontrolním orgánům, občanům u původce nebo posléze v archivu)
- V kontextu absence transakčního protokolu, chybné evidence, ztrát a nedůslednému vytváření el. dokumentů (nebo ponechávání prostých kopií) včetně absence sledování úkonů osobami v ERMS, dochází k možnému zpochybnění autenticity dokumentů



# Dopady II

---

- Zaměstnanci se cítí být zahlceni administrativou, neboť je zatěžuje neefektivní oběh dokumentů/spisů (místo oběhu zakládají kopie nebo nové spisy, starost o ukládání v analogové podobě, hledání rozptýlených dokumentů, které mají být v jedné věci ve spise atd.)
- Vedení spisové služby v samozvané hybridní podobě je finančně nevhodné včetně nákladů na tisk, konverze, krátkodobé a dlouhodobé uložení nekompletní analogové i digitální podoby (u původce i v archivu)
- Nesystémovým vytvářením dokumentů v analogové podobě (v eSSL např. jen sken) se původce bez dalších technických opatření v podobě OCR původce připravuje o možnost využít analytických nástrojů pro strojové zmapování a vyhledávání osobních údajů v úložišti



# Identifikace příčin

---

- Z dosavadních kontrol NA u svých původců s celostátní působností vyplývá:
- Ve drtivé většině případů chybí funkční systém **centralizovaného řízení spisové služby včetně dalších evidencí původce** (spisový řád sice zveřejněn, ale mnohdy bez školení a reálné implementace)
- Na rozdíl od samosprávy u centrální státní správy ve většině případů chybí koordinovaný vliv původce na vyřizování svých agend (každý útvar sám za sebe)
- Personální a materiální podcenění organizace spisové služby (vč. správních archivů) – např. i u rozsáhlých původců max. **11 PT** dle současného katalogu prací (bez podpory vedení frustrace, bezmoc, absence projektového řízení)
- Chybí efektivní a funkční systém vnitřní (resortní) kontroly spisové služby, útvary spisové služby kontrolní činnost neprovádějí nebo nemají možnost vynucovat plnění (např. kárné řízení se zaměstnancem porušujícím povinnosti, vliv až externí zjištění/podnět), vnitřní kontrola problematice elektronizace spis. služby nerozumí
- Absence motivace vedení a potažmo zaměstnanců na zefektivnění procesů elektronizací v souladu s platnou legislativou – cílem pouze „nějak“ vyřídit agendu se současnými zdroji - odpovědnost za výkon spisové služby mají představení (např. ředitelé odborů), kteří mnohdy nekontrolují ani to, zda jsou dokumenty na jejich útvaru vyřizovány



# Ono to jde, když se chce

Novinky.cz

## Policista falšoval záznamy, jeho šéf dohlížel

Nadstrážmistr Jan Will (26) z dopravního inspektorátu Okresního policejního ředitelství Plzeň-venkov mluvil loni v prosinci před soudem možná pravdu, když tvrdil, že ho k falšování úředního záznamu navedl jeho šéf Tomáš Horváth. Důkazy, které v pondělí zazněly v jednací síni, ukazují, že na pozměnění listiny dohlížel právě Horváth.



úterý 24. ledna 2017, 6:46 - Plzeň

Patrik Biskup, Právo

▲ Ilustrační foto  
FOTO: Policie ČR

Z elektronické dokumentace je ale zřejmé, že Horváth nahlížel opakovaně do záznamu v době, kdy ho Will opravoval. Prakticky vždy vzápětí poté, co tam Will udělal nějakou změnu, Horváth dokument zkoukl. Na otázku soudkyně, jak tedy vysvětlí, že postup obžalovaného při opravě úředního záznamu v podstatě koordinoval, pouze odpověděl, že to tak dělá běžně.

<https://www.novinky.cz/krimi/427296-policista-falsoval-zaznamy-jeho-sef-dohlizel.html>



Národní archiv

11.4.2018

www.nacr.cz

12

# Řešení

---

- Pozitivní dopad může mít již současný průzkum agend a evidencí, ve kterých jsou zpracovávány osobní údaje s účinností GDPR od 25. 5. 2018
- Pověřenci pro ochranu osobních údajů, by měli být schopni odhalit nesystémové zpracování (vytváření, oběh, uložení, vyřazování) dokumentů s osobními údaji a porušení zákona hlásit dozorovému orgánu ÚOOÚ
- Nutnost osvěty a elementárního vzdělávání všech úředníků a představitelů státní správy o základech administrativy včetně její elektronizace (evidence, oběh, vyřízení/uzavření, zatřídění věcných skupin, ukládání atd.) a nutnosti kontrolovat plnění (roky neuzavřené spisy nikomu nevadí...)
- Kontrola občany (právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb.; informace o zpracování osobních údajů dle čl. 15 GDPR) a medializace případů
- Snaha zvýšit pokuty za přestupky dle zákona č. 499/2004 Sb. (v porovnání s legislativní úpravou o ochraně osobních údajů nebo zákonem o kybernetické bezpečnosti)
- Rozhodnutí politické reprezentace o zvyšování počtu dokumentů zveřejňovaných veřejnou správou (v ČR zatím Rejstřík smluv, střet zájmů atd.)



---

[zbysek.stodulka@nacr.cz](mailto:zbysek.stodulka@nacr.cz)