

Metodické výklady k problematice výkonu spisové služby v elektronických systémech spisové služby

Cílem tohoto dokumentu je vysvětlit nejasnosti jednotlivých ustanovení národního standardu, vyhlášky a zákona. Národní standard je do značné míry vysoce technickým a odborným dokumentem, který určuje klíčové charakteristiky elektronických systémů spisové služby. Jelikož elektronický systém spisové služby představuje základní nástroj původce pro výkon spisové služby, je nezbytné, aby výklad požadavků národního standardu byl jednoznačný.

Dále používané zkratky a pojmy:

eSSL (ESSL na počátku věty) – elektronický systém spisové služby

ISDS – informační systém datových schránek

ISSD – informační systém spravující dokumenty, který není eSSL, typicky tzv. agendový systém

NSESSS, národní standard, standard – národní standard pro elektronické systémy spisové služby, Věstník

Ministerstva vnitra částka 42/2023

vyhláška – vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění vyhlášky č. 96/2023 Sb.

zákon – zákon č. 499/2004 Sb., zákon o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Obsah tohoto dokumentu:

1.	Způsob identifikace vícečetných záznamů ve jmenném rejstříku	2
2.	Pevný křížový odkaz mezi uzavřenými spisy	2
3.	Uzavření jednoho ze dvou spisů spojených pevným křížovým odkazem	2
4.	Skartační režimy a vazby na entity	4
5.	Skartační režim coby metadata nebo samostatná entita	5
6.	Zastavení kyberneticky nebezpečného podání na perimetru původce, tedy mimo dosah eSSL	5
7.	Spouštěcí události podle požadavku 6.1.6 písm. b)	6
8.	Znovuotevření spisu uloženého ve spisovně	7
9.	Vyjmutí odeslaného dokumentu ze spisu	7

1. Způsob identifikace vícečetných záznamů ve jmenném rejstříku

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Ve jmenném rejstříku se mohou u jednoho subjektu vyskytovat vícečetné záznamy například podle IČO, ID DS nebo podle e-mailu. Cílem modulu jmenného rejstříku by mělo být takovýmto multiplicitám použitím jednoznačného identifikátoru zamezit tak, aby vůbec nevznikaly. Neměla by identifikace duplicit probíhat již při založení subjektu do systému, případně při jeho úpravě?

Metodický výklad:

S ohledem na komplexitu problematiky není účelné snažit se ve standardu podchytit – jak metodicky, tak následně aplikačně - všechny teoretické scénáře vzniku duplicit záznamů ve jmenném rejstříku, pokud je možné definovat jednoduché pravidlo pro jejich řešení. Proto je pro novou verzi národního standardu navržena úprava požadavku 2.8.14 na „ESSL automaticky identifikuje vícečetné záznamy ve jmenném rejstříku na základě shody položek podle požadavku 2.8.8 a o nalezeném stavu informuje uživatelskou roli oprávněnou ke správě jmenného rejstříku. ESSL umožní této uživatelské roli manuálně identifikovat vícečetné záznamy ve jmenném rejstříku. ESSL provede na základě potvrzení této uživatelské role sloučení touto rolí označených vícečetných záznamů.“

2. Pevný křížový odkaz mezi uzavřenými spisy

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Požadavek 4.1.2 standardu umožňuje uživatelské roli vytvořit pevný křížový odkaz v případě připojení spisu k jinému spisu, přičemž nezáleží, zda je některý ze spisů uzavřený nebo otevřený. Pokud bychom připustili vytvoření pevného křížového odkazu podle požadavku 4.1.2 mezi dvěma uzavřenými spisy, ve kterém okamžiku se má provést případné přetřídění jednoho ze spisů podle požadavku 4.1.4 a 4.1.5?

Metodický výklad:

Pokud jsou propojovány dva uzavřené spisy pomocí pevného křížového odkazu, k realizaci přetřídění do stejné věcné skupiny dochází ihned po propojení. Zároveň musí dojít k vyřešení případného skartačního režimu a zajištění shodného skartačního režimu u obou spisů. Tomu odpovídá i upravená textace požadavků 4.1.2 a 4.1.4 (viz bod 3). Propojování dvou uzavřených spisů pevným křížovým odkazem není typická situace, spíše by se mělo jednat o připojování uzavřeného spisu ke spisu otevřenému, nicméně ji nelze vyloučit.

3. Uzavření jednoho ze dvou spisů spojených pevným křížovým odkazem

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Při uzavření jednoho ze spisů, které jsou spojeny pevným křížovým odkazem se přetřídění podle požadavku 4.1.4 realizuje jen pro právě uzavíraný spis (a pro druhý až v okamžiku jeho uzavírání), nebo vždy současně pro oba? A pokud je druhý navázaný spis již uzavřený, dojde

u něj také k přetřídění? Pokud ano, jaké to bude mít dopady na jeho skartační režim - převezme se natvrdo z nové věcné skupiny bez ohledu např. na dříve řešené konflikty skartačních režimů apod.? Ve zveřejněném Metodickém výkladu č. j. MV-159767-16/AS-2023 je v bodě 14 pro spisy provázané pevnou vazbou uvedeno, že "spisy se spolu přenášejí apod.". Co konkrétně toto tvrzení znamená a o co se legislativně opírá?

Metodický výklad:

Legislativně je institut pevného křížového odkazu řešen v § 65 odst. 6: „Uzavřený spis je možno připojit k jinému spisu, pokud neuplynula jeho skartační lhůta.“ Zde je jasně naznačen původ tohoto institutu - pevné spojení fyzických spisů k sobě, tzv. priorace (uzavřených) spisů k aktivním či spíše uzavíraným, která je původním významem pojmu priorace, kterou dnes spíše používáme v oblasti tvorby spisů či čísel jednacích (tvorba spisu spojováním). Použití textace zákona tak vyžaduje, aby alespoň jeden ze spisů byl uzavřený.

Konstrukce pevných křížových odkazů byla původně zamýšlena především pro dosti častou, typickou a tradiční situaci, kdy je potřeba dosáhnout spojení s dříve uzavřeným spisem, jehož věc tak bezprostředně souvisí s věcí aktivního spisu a informace z něj byly bezprostředně využity při tvorbě aktivního spisu, že je vhodné či dokonce nutné je spojit tak, aby byly fyzicky blízké analogové části těchto spisů a v evidenční pomůcce byla taková vazba lehce dostupná i u digitální a metadatové části spisu. Při vytvoření pevného křížového odkazu se předpokládá, že zpracovatel potřebuje naznačit velmi úzkou souvislost mezi dokumenty těchto spisů, typicky předešlý spis využil při tvorbě aktivního, a připojuje tak spis (či řadu dříve propojených spisů) ke svému aktivnímu spisu.

Pevný křížový odkaz se spíše podobá spojení spisů („vlození spisu do spisu“) a má zajistit, že se s nimi bude zacházet jako s celkem v oblasti uložení, využívání a vyřazení, nese znaky jasné nutnosti, toho, že pokud by je nedělila časová propast, či snad jiný závažný důvod, dokumenty by byly součástí jednoho spisu, než sloužit k propojování informací o věcné, agendové či jiné blízkosti obsahu spisů, k čemuž slouží věcné skupiny nebo součásti typového spisu či volné křížové odkazy.

K přetřídění podle požadavku 4.1.4 je třeba přistoupit současně pro oba spojené spisy. Z logiky věci, že spisy jsou pevně spojovány za účelem jejich pevné vazby pro jejich správu v době uložení, je nutné, aby uživatel měl tuto možnost provést například proto, že je držitel daných spisů, či může dosáhnout změny práv, bude čekat na případné analogové části spisu, aby je fyzicky umístil v bezprostřední blízkosti nebo vyjádřil jejich pevnou vazbu i vhodnou adjustací atd.

Po důkladné diskusi byla upravena textace požadavků 4.1.2: *ESSL umožňuje uživatelské roli vytvořit pevný křížový odkaz v případě připojení spisu k jinému spisu, přičemž nezáleží, zda je některý ze spisů uzavřený nebo otevřený. Nejvýše jeden ze spisů propojených pevným křížovým odkazem může být otevřený. Uzavřený spis může být propojen pevným křížovým odkazem pouze v případě, že má vyřešené případné konflikty skartačních režimů podle požadavku 6.1.8 písm. a).* a 4.1.4: *ESSL nejpozději při uzavření spisu obsahujícího pevný křížový odkaz, nebo v okamžiku propojení dvou uzavřených spisů pevným křížovým odkazem, přetřídí podle konfigurace eSSL (požadavek 4.1.5) jeden ze spisů do věcné skupiny ke druhému*

spisu. Zároveň eSSL provede kontrolu konfliktu skartačních režimů propojených spisů podle požadavku 6.1.8. Výsledný skartační režim stanovený podle požadavku 6.1.8 odst. 1) eSSL přiřadí všem spisům, které jsou propojeny pevným křížovým odkazem. Jestliže je alespoň jeden ze spisů propojených pevným křížovým odkazem vkládán do dílu typového spisu, eSSL všechny propojené spisy přetřídí do dílu typového spisu a automaticky odstraní pevné křížové odkazy.

Účelem je zjednodušení nakládání s propojenými spisy pevným křížovým odkazem. Především nové podmínky v požadavku 4.1.4 omezují možnost propojit pomocí pevného křížového odkazu uzavřený spis, u kterého by ještě nastala externí spouštěcí událost, tzn. případný konflikt skartačního režimu spisu se skartačním režimem v něm obsaženého dokumentu, který jej má odlišný vzhledem k aplikaci druhu dokumentu, by nemohl být v okamžiku propojení ještě vyřešen. Tak by nebylo možné ve chvíli přetřídění propojených spisů vyřešit konflikt skartačních režimů a stanovit spisový znak a rok vyřazení pro propojené spisy a nutné odkládání takové činnosti při současné možnosti připojovat další a další spisy pomocí pevného křížového odkazu by mohlo vést ve spisové službě k velmi nepřehledné a složité situaci. Zároveň stanovuje, že bez ohledu na to, kolik spisů bude postupně v čase propojeno pomocí pevného křížového odkazu, právě jeden z nich může být otevřený. Díky tomu lze vždy při naplňování požadavků spojených s aplikací pevného křížového odkazu vyřešit konflikt skartačních režimů a výsledný znak a rok vyřazení aplikovat na všechny propojené spisy bez ohledu na to, kolik spisů je postupně propojeno. Nejpozději v okamžiku uzavření otevřeného spisu, na který je formou pevného křížového odkazu postupně propojen jeden či více uzavřených spisů, popřípadě právě v okamžiku propojení dvou uzavřených spisů pomocí pevného křížového odkazu, může eSSL efektivně vyřešit konflikty skartačních režimů a zajistit společné uložení dotčených spisů v jedné věcné skupině se shodným skartačním režimem, a to pomocí automatického řešení skartačních konfliktů (podle požadavku 6.1.8).

4. Skartační režimy a vazby na entity

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Může existovat více identických (stejný skartační znak, skartační lhůta, spouštěcí událost) skartačních režimů, které budou připojeny k různým entitám, nebo musí existovat jen jeden a ten bude navázaný na konkrétní entity, nebo jsou možné obě varianty?

Metodický výklad:

Jsou možné všechny tři varianty, protože národní standard toto nijak neupravuje. Je tedy možné, aby v eSSL byl právě jeden spisový režim, který je jedinečnou kombinací skartačního znaku, skartační lhůty a spouštěcí události (např. A5 po uzavření spisu), který bude opakovaně připojován k různým věcným skupinám. Nebo aby by v ní takový skartační režim existoval vícekrát, např. podle počtu věcných skupin, které mají tento skartační režim přidělen. A konečně, aby některý ze skartačních režimů byl jedinečný podle věty druhé, a jiný se vyskytoval opakovaně podle věty třetí.

5. Skartační režim coby metadata nebo samostatná entita

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Uvažuje se o změně, kdy skartační režimy budou jako soubor metadat na věcné skupině, nebo musí být jako samostatné entity, které se přidělují k věcné skupině, šabloně součásti nebo druhu dokumentu?

Metodický výklad:

Pokud by skartační režimy byly metadaty napevno svázány pouze s věcnými skupinami (tedy nebyly by samostatnou entitou), nebylo by možné řešit konflikt skartačních režimů tím, že vznikne dosud neexistující skartační režim. Také by to znamenalo, že by šablona součásti typového spisu nebo druh dokumentu neměly skartační režim.

Skartační režim je samostatná entita právě proto, aby bylo možné řešení konfliktů skartačních režimů. V naprosté většině případů by výsledkem řešení konfliktu neměl být jiný skartační režim, ale skartační znak a rok zařazení entity do skartačního řízení zjištěný ze všech variant skartační lhůty a spouštěcí události vložených entit.

6. Zastavení kyberneticky nebezpečného podání na perimetru původce, tedy mimo dosah eSSL

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Upřesnění dotazu, že podání, která nevyhovují nastavené kybernetické bezpečnosti původce, se přesto mají registrovat a evidovat. Je nebo není tento postup zásadně chybný? Pokud doručený dokument (podání) nevyhovuje nastavené kybernetické bezpečnosti původce, není možné, aby byl vpuštěn do eSSL do procesu příjmu. Původce má legitimní právo učinit všechna potřebná opatření na svém vnějším perimetru (tedy zcela mimo dosah a působnost eSSL), která jej budou chránit před potenciálními kybernetickými hrozbami. Je tudíž bezpředmětné řešit, jak takovéto podání dále zpracovávat. A je také nerelevantní, v jaké části podání či obsaženého kontejneru je bezpečnostní riziko umístěno.

Pro likvidaci doručených dokumentů představující kybernetickou hrozbu existuje opora jak legislativní (např. vyhláška č. 82/2018 Sb.), tak i judikaturní (např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2022, č. j. 3 As 106/2020 - 32). V podobném duchu hovoří i příslušná legislativa, kde je řešení nebezpečného kódu předmětem kybernetické bezpečnosti, nikoliv vedení spisové služby.

Metodický výklad:

Pokud odesílatel zašle původci dokument negarantovaným doručovacím kanálem (typicky e-mail), a neobdrží potvrzení o doručení, nelze dokument považovat za doručený, přičemž nástroj pro garantované doručování (ISDS) má každý k dispozici bezplatně.

Původce může problematiku vadných nebo kyberneticky nebezpečných dokumentů řešit tak, že v souladu s § 4 vyhlášky zveřejní na své úřední desce nebo svých internetových stránkách informace o provozu podatelny a o podmínkách přijímání dokumentů, spolu s informacemi,

jak se bude chovat k dokumentům narušující jeho kybernetickou bezpečnost, tedy že je bez náhrady a evidence smaže.

Dále je potřeba upozornit, že v dotazu uvedený rozsudek NSS č. j. 3 As 106/2020-32 není k dané otázce relevantní, neboť řeší blokování IP adresy (odst. 11), tedy situaci, kdy k žádnému doručení dokumentu vůbec nedojde. V případě doručení dokumentu je třeba vycházet především z rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015-35 (týká se spamu) a především z ust. § 4 vyhlášky, která jasně stanovuje povinnosti původce. Samozřejmě je otázkou, nakolik má původci v nakládání s těmito dokumenty pomáhat elektronický systém spisové služby. Je však nepochybné, že je-li původce schopen určit odesílatele dokumentu a jeho kontaktní údaje, pak i vadný dokument musí být evidován, aniž by byl vložen do eSSL; podobně jako analogový dokument, který se do eSSL také nevkládá.

7. Spouštěcí události podle požadavku 6.1.6 písm. b)

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

V Metodickém výkladu (MV-159767-16/AS-2023) se v bodu 2 reaguje na původní dotaz vysvětlením: „Součástí skartačního režimu je spouštěcí událost, která zahajuje běh skartační lhůty, přičemž spouštěcí událostí může být v souladu s požadavkem 6.1.6 mj. „rok uzavření spisu, typového spisu, součásti typového spisu nebo dílu typového spisu“. To, že je spouštěcí událost vztažena k uzavření konkrétní entity, nemá žádný vliv na to, jaká entita bude tuto spouštěcí událost v rámci svého skartačního režimu využívat.“ Z tohoto konstatování lze vyvodit, že dotazovaná spouštěcí událost podle požadavku 6.1.6 písm. b) je kumulativní a v praxi se bude muset jednat o 4 samostatné spouštěcí události. S ohledem na to, že některé spouštěcí události mají smysl pouze ve vztahu k typovým spisům, budou navíc podmiňovat jejich výsledné použití pro skartační režimy použitelné pro věcné skupiny nebo pro součásti typových spisů?

Metodický výklad:

Je nutné si uvědomit, že se vždy vyřizuje spis, nikoliv dokument, a proto by externí spouštěcí událost měla primárně vycházet ze spisu, ne z druhu dokumentu. Na druhou stranu je nutné uznat, že pokud by u druhu dokumentu nebyla možnost použít externí spouštěcí událost, přestává druh dokumentu dávat smysl - ta externí spouštěcí událost je důležitější než zbytek skartačního režimu druhu dokumentu.

Lépe to osvětlí následující příklad: Existuje věcná skupina "účetní doklady stavby" se skartačním režimem S-10 po kolaudaci, která má nastavenou periodickou kontrolu spouštěcí události po 2 letech. Na některých fakturách je druh dokumentu "operační program XY" se skartačním režimem S-10 po schválení konce programu XY Komisí a zde je nastavena periodická kontrola spouštěcí události po 5 letech.

Uvedené spouštěcí události jsou na sobě nezávislé a k vypořádání konfliktu skartačních režimů fakticky dojde až budou v obou případech zadané roky, kdy spouštěcí událost nastala. Teprve tehdy může dojít k vypořádání konfliktu skartačních režimů takto: Připočtou se (opět navzájem nezávisle) skartační lhůty a vyjde rok vyřazení mínus 1 u obou skartačních režimů. Pozdější

rok vyřazení-1 je výsledkem vypořádání konfliktu. Z toho je možné vypočítat skartační lhůtu, která bude aplikována na celý spis. I když je otázkou, proč vlastně počítat skartační lhůtu, když už byl stanoven rok vyřazení. Nicméně přiřazené skartační režimy (jejich skartační lhůty) budou zcela mimo.

Výsledkem řešení konfliktu skartačních režimů může být přímo rok vyřazení + skartační znak. Pokud ale konflikt zahrnuje externí spouštěcí událost, jeho řešením vzniká úplný skartační režim, o čemž svědčí i požadavek 6.1.8 písm. c) bod 1. V případě konfliktu dvou externích událostí se může stát, že automatizované vyřešení konfliktu externích spouštěcích událostí nemusí být možné. Proto bude z požadavku 6.1.8 vypuštěna věta "Při stanovení nejdelší skartační lhůty budou zohledněny rovněž spouštěcí události (požadavek 6.1.6)" a naopak bude doplněn nový odstavec ve znění: "Jestliže je součástí jednoho skartačního režimu externí spouštěcí událost, vyzve eSSL uživatelskou roli k vypořádání konfliktu skartačních režimů."

8. Znovuotevření spisu uloženého ve spisovně

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Požadavek 3.2.12 standardu říká, že jestliže je znovuotevíraný spis v uzavřené věcné skupině, uzavřeném typovém spisu nebo v uzavřené součásti typového spisu, eSSL vyzve uživatelskou roli, aby spis přetřídila do otevřené věcné skupiny. Je tedy povinnost podle tohoto požadavku znovuotevírat již uložený spis ve spisovně a umožnit vkládání dalších entit, což by však bylo v rozporu s požadavkem 3.4.6, kde je řečeno, že eSSL zajistí, že do uzavřené entity není možné vkládat ani z ní vyjmout jiné entity?

Metodický výklad:

Důvody znovuotevření spisu nesouvisí s výkonem spisové služby, je to věc příslušného řízení a nelze to tedy chápat jako "povinnost". Znovuotevření spisu je možné učinit kdykoliv do uplynutí skartační lhůty, tedy i během uložení spisu ve spisovně, kterou je v digitální podobě eSSL. Právě proto, že do uzavřeného spisu není možné nic vkládat (požadavek 3.4.6), byla do NSESSS doplněna možnost znovuotevření spisu, jelikož po znovuotevření spisu se už vkládáním dalších entit požadavek 3.4.6 neporuší. Znovuotevřený spis ovšem nemůže být zatříděn v uzavřené věcné skupině nebo uzavřeném dílu typového spisu, proto je nutné jeho přetřídění podle požadavku 3.2.12. Jelikož je jistý nesoulad mezi zněním požadavků 3.2.12 a 3.4.6, bude upraveno znění požadavku 3.4.6 písm. a) tak, aby v něm byla zmíněna i uzavřená věcná skupina.

9. Vyjmutí odeslaného dokumentu ze spisu

Popis nejasnosti nebo text dotazu:

Musí eSSL umožnit vyjímání odeslaných vlastních dokumentů ze spisu? Ve standardu je metodou rozhraní umožněno dokumenty ze spisu vyjímání (požadavek 8.1.10, písm. i), nehledě na stav, zda jsou odeslané či nikoliv. Přesto v námi používaném eSSL není možné vyjmout ze spisu vlastní dokument, pokud je ve stavu "odesláno".

Metodický výklad:

Přestože NSESSS tuto problematiku v textové části výslovně neupravuje, vyjímání odeslaných dokumentů ze spisu nedává moc smysl. Vytvoření stejnopisu nebo přetřídění celého spisu vyřeší všechny případné potřeby i bez vyjímání. V textaci standardu však taková podmínka není, vyjmutí je zcela zakázáno pouze po uzavření dané entity, tedy spisu.