

PROVEDENÍ ANALÝZY INFORMAČNÍCH SYSTÉMŮ PRO SPRÁVU DOKUMENTŮ A SLUŽEB VYTVÁŘEJÍCÍCH DŮVĚRU PRO ELEKTRONICKÉ TRANSAKCE VE VEŘEJNÉM SEKTORU

K výkonu spisové služby jsou povinně zavázáni veřejnoprávní původci uvedení v § 3 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AZ“). Původní forma vedení spisové služby v analogové (listinné) podobě se po roce 2008 změnila ve vedení v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby. Analogová forma byla nejprve nahrazena elektronickou evidencí dokumentů v analogové podobě, později byly a dosud stále jsou zaváděny systémy pro její kompletní vedení v elektronické podobě. V ustanovení § 63 AZ je upřesněno, kteří původci jsou vázáni povinností vést spisovou službu výlučně v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby, a kterým je umožněno vybrat si výkon spisové služby v elektronické nebo v analogové podobě.

Oblast výkonu spisové služby je upravena po formální stránce ustanoveními § 64 až § 69a AZ a prováděcími právními předpisy, kterými jsou vyhláška č. 259/2012 Sb. O podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů, a národní standard pro elektronické systémy spisové služby (dále jen „NSESSS“). AZ ani prováděcí právní předpisy ovšem neobsahují požadavek prokázat, že elektronický systém spisové služby užívaný k jejímu výkonu splňuje všechny podmínky pro vedení spisové služby v elektronické podobě. Novela AZ provedená zákonem č. 167/2012 Sb. pak problémy jednotného zajišťování důvěryhodnosti dokumentů v digitální podobě ve spisové službě ještě prohloubila, když v § 63 odst. 3 AZ umožnila vybraným veřejnoprávním původcům výběr mezi vedením spisové služby v elektronické nebo listinné podobě. Požadavky na funkčnost elektronických systémů spisové služby však obsahují i další zákony, upravující provoz informačních systémů veřejné správy a procesní právní předpisy. Jejich dopad na vedení spisové služby v elektronické podobě bude předmětem následujících analýz, jejichž výstupem by měla být mj. doporučení pro zařazení identifikovaných problémů do plánu legislativních změn příslušných právních předpisů.

K dalším potížím, jež byly zjištěny, patří zejména podcenění důležitosti správně fungujícího systému ze strany původců, neexistující vazby na další informační systémy původce a nedostatečné personální a technické zabezpečení výkonu spisové služby, včetně nedostatečného rozsahu přípravy operátorů, dále nedokonalá příprava systému dodavatelem software nebo chybná implementace systému (nesplňuje všechny požadavky pro nakládání s dokumenty v průběhu jejich životního cyklu, stanovené příslušnými právními předpisy), špatná kvalita a omezený rozsah sítí původců, u nichž se zabezpečuje výkon spisové služby v elektronické podobě, a to včetně technických omezení infrastruktury informačních a komunikačních technologií (kvalita sítě se projevuje zejména v rychlosti přístupu a provádění jednotlivých operací spisové služby).

Tyto skutečnosti v řadě případů vedou k tomu, že veřejnoprávní původci vedou spisovou službu buďto v listinné podobě a komunikaci prostřednictvím datové schránky zajišťují na různé úrovni a ne vždy v souladu s příslušnými právními předpisy, nebo v elektronické podobě v různé kvalitě, částečně neodpovídající požadavkům AZ a NSESSS. Šetřeními provedenými Ministerstvem vnitra, Národním archivem a sedmi státními oblastními archivy, bylo zjištěno, že původci využívají k vedení spisové služby v elektronické podobě několik desítek systémů různé kvality.

Za účelem řešení současného stavu Ministerstvo vnitra připravuje Analýzu informačních systémů pro správu dokumentů a služeb vytvářejících důvěru pro elektronické transakce ve veřejném sektoru. Získání potřebných informací pro analýzu je navrhováno v několika krocích. Prvním je provedení hloubkového průzkumu u původců v oblasti státní správy, který se bude věnovat systémům, v nichž dochází ke zpracování dokumentů a které mají být uvedeny ve spisovém řádu původce. V příloze č. 1 je uveden seznam vybraných původců dokumentů z oblasti státní správy, u nichž bude průzkum proveden. Od každého původce je nutné získat informace o jím používaném systému pro vedení spisové služby v elektronické podobě a dalších informačních systémech spravujících dokumenty minimálně v tomto rozsahu:

1. název softwaru, typ softwaru, jeho poslední používaná verze,
2. údaje o jeho výrobcí / dodavateli (název, právní forma, sídlo, existující/zaniklý),
3. doba používání softwaru původcem (včetně právních předchůdců),
4. finanční náklady spojené s pořízením softwaru (rozčlenění na jednotlivé funkcionality podle zákonných požadavků nebo interních požadavků původce),
5. finanční náklady na jeho pravidelnou údržbu a aktualizaci (včetně upgrade a update) za léta 2015-2017, rozčleněné na prostředky ze státního rozpočtu a z jiných zdrojů,
6. shoda užívaného softwaru s požadavky AZ a NSESSS a případně dalších požadavků právních předpisů nebo interních požadavků původce,
7. existence rozhraní pro předávání údajů (metadat) mezi systémy a skutečnost, odpovídají-li požadavkům NSESSS,
8. vedení dalších samostatných evidencí dokumentů podle AZ (např. účetní software); jsou-li v elektronické podobě, pak opět údaje o nich podle bodů 1 až 7 výše,
9. další elektronické systémy, sloužící ke zpracování údajů z dokumentů (např. různé ekonomické systémy nespravující dokumenty, databázové evidence, personální informační systémy apod.), a jejich vzájemná komunikace se systémem spisové služby (základní evidence dokumentů, případně samostatné evidence dokumentů); údaje v rozsahu bodů 1 až 7,
10. systémy pro správu dokumentů, v nichž byla činnost ukončena, a způsob vypořádání dokumentů v nich evidovaných (důvody ukončení, doba používání, vypořádání),
11. rámcový odhad ekonomické náročnosti migrace dat ze stávajících systémů do jakéhokoliv nového řešení, má-li ho původce zpracován,
12. počet zaměstnanců původce určených ke správě spisové služby (v členění na administrátory a metodiky)/počet zaměstnanců původce celkem,
13. počet zaměstnanců původce aktivně zapojených do systému spisové služby,
14. licenční politika (multilicence nebo platba za každou licenci samostatně na rok či delší období),
15. náklady na údržbu systémů (maintenance) za posledních pět let,
16. počet zaměstnanců, kteří mají přidělen kvalifikovaný elektronický podpis.

Hloubkový průzkum bude proveden s využitím externího dodavatele. Ministerstvo vnitra ho vybere prostřednictvím veřejné zakázky, všechny náklady zabezpečí z vlastního rozpočtu. Výběr externího dodavatele bude podmíněn mimo jiné tím, že sám nesmí vyrábět ani poskytovat softwarové nástroje pro vedení spisové služby v elektronických systémech a dále musí doložit odpovídající praxi, kvalifikaci a reference. Vybraný externí dodavatel bude zavázán mlčenlivostí o všech informacích zjištěných během provádění analýzy a o ochraně osobních údajů, bude-li během analýzy nutné nahlížet do informačních systémů v ostrém provozu. U původců se předpokládá průměrná součinnost v rozsahu cca 7 dnů, která bude vedle účasti na úvodním jednání zahrnovat součinnost při dožádání podkladů, šetření na místě a při projednání a finalizaci dílčích zpráv. S výsledky analýzy budou jednotliví původci průběžně seznamováni ještě před jejím konečným zpracováním.

Další část průzkumu provede Ministerstvo vnitra. U stanovených původců bude zjišťovat dotazováním zejména níže uvedené informace:

1. střednědobá či dlouhodobá politika původců v oblasti vedení spisové služby,
2. problémy vznikající při vedení spisové služby, které neřeší příslušné právní předpisy,
3. dopad agendových právních předpisů na výkon spisové služby podle AZ a NSESSS včetně vyvolaných požadavků na funkcionality informačních systémů pro vedení spisové služby v elektronické podobě pro výkon příslušné agend
4. schopnost původců definovat požadavky na technologické řešení i konkrétní požadované služby,
5. problematika užívání informačního systému datových schránek,
6. důvod nevyužívání údajů ze systému základních registrů pro potřeby spisové služby.

Získané informace budou sumarizovány v auditním informačním systému, zajišťujícím podporu sběru a vyhodnocení analytických dat a automatizovanou tvorbu výstupní zprávy, včetně možnosti statistického vyhodnocení všech získaných dat. Stávající stav tak bude možné vyhodnotit objektivně a navrhnout další kroky, směřující k nápravě.

Výsledkem analýzy bude návrh na zabezpečení výkonu spisové služby všemi původci dokumentů v rozsahu požadavků příslušných právních předpisů, konkretizovaný interními předpisy původců, a to bez ohledu na používané systémy pro vedení správy dokumentů v elektronické podobě. K tomu přispěje standardizace postupů spisové služby v elektronické podobě. Návrh bude obsahovat rovněž požadavky na přípravu zaměstnanců nejen po jejich odborné stránce, ale také v oblasti správy dokumentů (např. systém průběžného školení úředníků), čímž by bylo možné dosáhnout vysoké flexibility zaměstnanců i při změně zaměstnání, neboť požadavky základních informačních systémů by u všech původců byly obdobné.

Ministerstvo vnitra sestaví pro realizaci analýzy pracovní skupinu, v níž budou zastoupeni odborníci na problematiku spisové služby a informačních systémů veřejné správy zejména z ministerstva, státních archivů a zástupců odborné veřejnosti, zejména dodavatelů softwarových nástrojů pro vedení spisové služby v elektronické podobě.

Shrnující výsledky analýzy budou předloženy nejprve dočasné pracovní skupině pro elektronické systémy pro spisové služby, zřízené předsedou Rady vlády pro informační společnost k projednávání záměrů souvisejících zejména s úplným elektronickým podáním, poté k seznámení a posouzení Radě vlády pro informační společnost se stanoviskem dočasné pracovní skupiny a následně Vládě České republiky k projednání návrhů možných řešení aktuálního stavu.