

ISSS 2020

Nové perspektivy



Sborník konference



Spodporou města Hradec Králové

generální partner



hlavní partneři

Atos



ICZ



Vydáno u příležitosti **23. ročníku konference** ISSS

Záštitu konferencím poskytli

Věra Jourová, místopředsedkyně Evropské komise pro hodnoty a transparentnost,

Andrej Babiš, předseda vlády České republiky, **Jan Hamáček**, 1. místopředseda vlády a ministr vnitra,

Karel Havlíček, místopředseda vlády, ministr průmyslu a obchodu,

Klára Dostálová, ministryně pro místní rozvoj, **Vladimír Dzurilla**, vládní zmocněnec pro IT a digitalizaci

Asociace krajů České republiky

Obsah

Portál občana a datový sklad Munis

5

Mgr. Milan Čigáš, MěÚ Litoměřice

Mgr. Jan Brychta, Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Triada, spol. s r. o.

Skartační řízení na tisíc způsobů

9

Mgr. Věra Hottmarová, Město Smiřice

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Triada, spol. s r. o.

Testování uživatelského rozhraní informačních systémů státní správy

16

Ing. Jan Jarolímek, Ph.D., Ing. Petr Benda, Ph.D., Ing. Jan Masner, Ph.D.

Katedra informačních technologií PEF, Česká zemědělská univerzita v Praze

Spisy včera, dnes a zítra

19

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra práva

Role a funkce spisového řádu

24

Ing. Eduard Levý, obec Babice nad Svitavou

Mgr. Libor Slabý, obce Řícmanice

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Triada, spol. s r. o.

Datová analýza ve veřejné správě s využitím umělé inteligence	28
Zdeněk Šimek, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra ČR	
.....	
Infrastruktura digitální veřejné správy v České republice a v jejích sousedních státech	34
Ing. Lenka Vaňková, Katedra práva, Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze	
.....	
eNeschopenka – příběh se šťastným koncem	40
Mgr. Kryštof Zrcek, ředitel sekce sociálního pojištění ČSSZ	
.....	

PORTÁL OBČANA A DATOVÝ SKLAD MUNIS

Mgr. Milan Čigáš, MěÚ Litoměřice

Mgr. Jan Brychta, Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Triada, spol. s r. o.

Digitální služby

Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, definuje digitální službu jako úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli služby v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě. Základem pro digitální služby je tedy katalog služeb, kterým je část údajů vedená v základním registru práv a povinností (celým názvem „základní registr agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností“), a to těch, které se týkají úkonů orgánů veřejné moci vykonávaných v rámci agendy vůči subjektům, které přitom nemají postavení orgánů veřejné moci, a úkonů subjektů, které při jejich vykonávání nemají postavení orgánů veřejné moci, vůči orgánům veřejné moci. Důležitý je tedy výkon určité agendy, přičemž tyto agendy jsou registrovány a popsány ve zmíněném základním registru. Blíže ke konstrukcím zákona o právu na digitální služby viz [1].

Aktuálně je v registru práv a povinností 425 různých registrovaných agend, které tedy mohou být postupně nabízeny jako digitální služby. Je třeba si uvědomit, že všechny tyto agendy nejsou žádnými novými procesy veřejné správy, ale vycházejí z existujících zákonů, které rozepisují do jednotlivých úkonů, a to ještě bez jakékoliv procesní analýzy. Jde o pouhý rozpis jednotlivých ustanovení, mnohdy nevhodně spojených nebo naopak příliš detailně rozdrobených. Výsledkem je, že pro digitální služby bude třeba ještě tyto procesy transformovat do algoritmů, které lze převést do sledu elektronických akcí. Teprve pak bude možné správně vypisovat veřejné zakázky na realizace těchto služeb a uvést dlouhodobý plán nabízení digitálních služeb představený citovaným zákonem v život.

Z pohledu měst a obcí je důležité ustanovení § 14 odst. 3 citovaného zákona. Podle něj má samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti právo, nikoli však povinnost poskytovat digitální služby podle tohoto zákona. Je však třeba zdůraznit ono striktní vymezení, že se musí jednat o výkon samostatné působnosti. Jak samostatná, tak právě přenesená působnost, na níž se již výjimka v žádném případě nevztahuje, jsou často velmi úzce propojeny [1]. Vzpomeňme např. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, jejichž upřesnění místní vyhláškou je jednoznačně samostatnou působností, avšak podle § 15 odst. 2 je správa poplatku již výkonem přenesené působnosti. Otázka dobrovolnosti či povinnosti je tedy složitější a bude záviset na tom, jak bude specifikována konkrétní náplň každé služby.

Portál občana na úrovni samosprávy

Podíváme-li se na vývoj Portálu veřejné správy jako jednoho z nástrojů e-Governmentu realizovaného na celostátní úrovni [2], tak je vidět, že velmi dlouhou dobu byl soustředěn pouze na poskytování nepersonalizovaných informací. I v současné době je většina informací volně dostupných bez potřeby identifikace osoby, která se k těmto informacím dostane. Je to samozřejmě dáno charakterem těchto informací, které jsou veřejné a neobsahují osobní údaje ve smyslu obecného nařízení o ochraně osobních údajů a zákona o zpracování osobních údajů.

Po zavedení elektronické identity využívající jako prostředku elektronické identifikace občanského průkazu s čipem a podpoře elektronické identifikace adaptačním zákonem k nařízení eIDAS v podobě zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci, se začaly také na Portálu veřejné správy rozvíjet digitální služby, které jsou označovány jako „portál občana“. Jde o zprostředkování elektronických veřejných služeb, u nichž konkrétní zákon vyžaduje identifikaci osoby. Podle § 2 zákona o elektronické identifikaci platí, že vyžaduje-li právní předpis nebo výkon působnosti prokázání totožnosti, lze umožnit prokázání totožnosti s využitím elektronické identifikace pouze prostřednictvím kvalifikovaného systému elektronické identifikace napojeného na národní bod provozovaný Správou základních registrů.

Pokud se budeme zabývat realizací služeb vyžadující identifikaci jednající osoby na úrovni místní samosprávy, docházíme k tomu, že jde o poměrně úzkou množinu. V podstatě lze tyto služby rozdělit do dvou oblastí:

- Agenda místních poplatků zahrnující ohlášení, výzvy k platbám, vlastní platby a návazné přehledy.
- Agenda spisové služby zahrnující příjem podání a sledování postupu vyřizování.

V obou těchto případech jde většinou o ryze jednorázové akce ve smyslu toho, že místní poplatky se typicky platí jednou ročně a k podání také dochází relativně řídce (samozřejmě, že v tomto druhém případě existují výjimky, ale ty jsou většinou spojeny s výkonem nějaké speciální činnosti nebo pracovní pozice, např. v místním spolku či jiné organizaci, tedy jde o jednoho konkrétního podatele). Znamená to, že na úrovni místní samosprávy snad ještě více než na celostátní úrovni převažuje sdělování informací, které nejsou vázány na konkrétní osobu. A zejména tyto informace jsou sledovány pravidelně, jako např. čerpání a plnění rozpočtu, informace územního charakteru (odstávky vody, uzavírky, opravy komunikací apod.) či úřední deska.

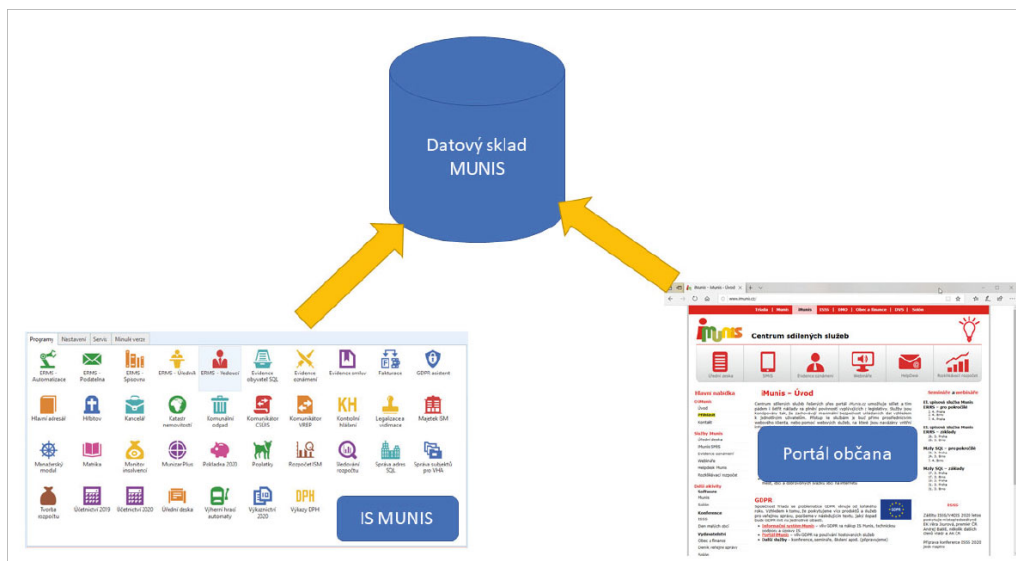
Při plánování realizace elektronických digitálních služeb typu „portál občana“ na místní úrovni je tedy velmi zapotřebí klást si otázky týkající se efektivity takového řešení. A to zejména s ohledem na poměrně nízkou penetraci stávajícího využívání elektronické identifikace pomocí občanského průkazu s čipem mezi občany ČR. Stále ještě platí, že dopad služeb, u nichž není přesná identifikace jednající osoby potřeba, je vyšší. To ale neznamená, že se by se měly tyto projekty opomíjet, nebo odsouvat. Pokud se najde vhodný případ užití a zváží se efektivita různých možností, pak je pro realizaci cesta otevřena.

Datový sklad Munis

Informační systém Munis je modulární systém pro města a obce, jehož aplikace zahrnují většinu agend vedených municipalitami. Tvůrcem i dodavatelem tohoto systému je společnost Triada. Systém je založen na robustním datovém jádru a zakládá si zejména na dvou vlastnostech. Tou první je vysoká variabilita, s níž jej lze nastavit pro využití na úřadech různé velikosti a různé vnitřní organizační struktury. A tou druhou je důraz na kontrolu a bezpečnost dat. Tedy, aby data byla nejen bezpečně uložena a zpracovávána v souladu se všemi platnými předpisy, ale aby také byla kvalitní. Bez této vlastnosti nelze stavět další nadstavby, mezi které patří i realizace digitálních služeb a portálu občana.

Po technické stránce byla pro digitální služby a portál občana v nadstavbě nad informační systém Munis zvolena koncepce datového skladu – viz Obr. 1. Datový sklad Munis je bezpečným úložištěm dat, která jsou na jedné straně produkována frontendovou aplikací portálu občana a na druhé straně vnitřním informačním systémem Munis. Díky zvolené architektuře, kdy vnitřní systém města a obce je vždy jen stranou volající a nikdy stranou volanou, je dosahováno vyšší bezpečnosti při nižších nákladech na realizaci na straně města a obce. Stejně tak frontendová aplikace je stranou volající a nikoliv stranou volanou, a díky tomu může být více platformě nezávislá a realizovaná různými způsoby a dokonce i různými dodavateli.

Provoz datového skladu Munis lze realizovat více způsoby dle přání zákazníka, rozsahu přenášených a ukládaných dat apod. Může být provozován „on-premise“, tedy u konkrétního zákazníka např. v rámci technologického centra, nebo v cloudu v režimu SAAS. V obou případech je velký důraz kladen na bezpečnost a ochranu osobních údajů dle obecného nařízení, přičemž v cloudovém řešení jsou samozřejmě striktně odděleny jednotlivé subjekty, které tento datový sklad využívají.



Obr. 1: Schéma architektury využití datového skladu Munis

Podhled města Litoměřice na digitální služby

Z pohled tajemníka městského úřadu Litoměřice (blíže o městě viz [3]) vidím problematiku digitálních služeb na úrovni municipalit následovně:

Většinová komunikace směrem k občanům města či kolegyním a kolegům města a městského úřadu se týká jejich konkrétních potřeb a práce. U občanů z pohledu toho, jaký mají problém, co si potřebují vyřídit, kde to vyřídit apod. A z pohledu zaměstnanců jde o to, jaké je zadání práce, jak ji lépe dělat nebo jak se to podařilo či nepodařilo. Poměrně často nám ale schází prvek, který sám o sobě může být velmi silným motivátorem a impulsem pro to, abychom se o své věci a o svoji práci zajímali a snažili se dosáhnout co nejlepšího výsledku. Jedná se o smysl a důvod, proč konkrétně mám využívat tuto službu, jít touto cestou a dále proč tuhle práci máme dělat a jaké to bude mít dopady. Digitalizaci v tomto kontextu samozřejmě nevyjímaje.

V našem běžném životě velmi často nacházíme konkrétní důvody, proč se našim jednotlivým aktivitám věnujeme. Ať se jedná o koníčky, aktivity s přáteli či rodinou nebo i domácí práce. V úředních záležitostech vidíme dosažení potřebného razítka, rozhodnutí a povolení. V pracovním prostředí bývá našim primárním důvodem samozřejmě pokrytí našich vlastních potřeb, především finančních.

Pokud chceme realizovat digitalizaci ve veřejné správě správně, dát jí smysl a důvod proč je v mém osobním zájmu využívat a podporovat tuto cestu a způsob, musíme zároveň budovat lidskost a lidskou společnost. Dát silnou motivaci a impuls každému, a to jak na straně občanů, tak na straně zaměstnanců úřadů.

Komunikace často sklouzává spíše k tomu, jak lidé mají postupovat a jak je digitalizace „cool“ a jak to skvěle funguje např. v Litvě nebo v Estonsku, ale už méně k tomu, jaký smysl a dopad má na jejich vlastní život. V případě kolegyně a kolegů našeho úřadů, jak pozitivně svojí práci a svým přístupem ovlivňují své okolí. To má přímý dopad na to, jakou pozornost a zájem budou digitalizaci věnovat.

Zásadní tedy je, nevysvětlovat pouze jakým způsobem digitalizaci zavádět, co zlepší či jaké se očekávají pozitivní dopady, ale především si uvědomit, že lidé potřebují slyšet a vědět proč. Proč na digitalizaci pracovat, jaký je důvod tohoto velkého úkolu a samozřejmě jaké dopady to bude mít na jejich okolí, na vlastní úřad, na zrychlení vyřízení příslušné agendy, na spokojenost občana atd. Každý z nás na úřadě potřebuje cítit, že naše práce je součástí nějakého celku, a to co děláme, že má konkrétní význam.

Na městském úřadě Litoměřice jsme dali lidem možnost přicházet s konkrétními nápady a tyto nápady společně s nimi realizovat. Jedním z těchto konkrétních nápadů bylo vytvoření jednoduché „aplikace“ životních situací s titulem „Potřebuji si vyřídit“ a s kartami jednotlivých životních situací, s kontakty, s možností se online objednat, s možností elektronické/bezkontaktní platby atd. Tento konkrétní nápad a posléze tedy i tento konkrétní projekt měl všechny důležité atributy. Měl smysl a důvod: zjednodušit komunikaci s občany, urychlit cestu k příslušným informacím a zlepšit pohled na práci úřadu. A co je důležité dali jsme lidem možnost zpětné vazby. Zpětná vazba nám pomohla, našim kolegyním a kolegům vysvětlit, jakým způsobem pozitivně či negativně, tímto nápadem a tímto projektem ovlivnili své okolí.

Jeden z nejhorsích okamžiků, kteří občané, kolegyně a kolegové mohou zažít, je že se jejich záležitost, či výsledkům jejich práce nikdo nevěnuje nebo se o ně dokonce nezajímá. Pokud v realizaci projektu digitalizace úřadu dokážeme předat našim lidem informaci, že je jejich práce důležitá a pozitivně s ní ovlivňují své okolí, tak dáme tu nejsilnější motivaci. Projekt „Portál občana“ městského úřadu Litoměřice potom bude ve všech směrech tím nejúspěšnějším projektem.

Shrnutí

Portál občana může být jako efektivní nástroj realizován i na samosprávné úrovni a posilovat tak vazby mezi městem a jeho obyvateli, avšak vždy je třeba hledat konkrétní náplň a přizpůsobit ji maximálně místním podmínkám. Není dobré realizovat portál pro portál, ale třeba se zamýšlet na efektivitou daných služeb a jejich následném využití. Nicméně informační systém Munis a jeho nadstavba v podobě datového skladu Munis je připraven (a to nejen po technické stránce) naplnit požadavky uživatelů, a to jak ze strany úředníků, tak samozřejmě a především občanů. Každou realizaci bere společnost Triada jako projekt, který je třeba parametrizovat dle místních podmínek, aby bylo docíleno maximální efektivity nově realizovaných nástrojů.

Literatura

- [1] Lechner. T. V čem je zákon o právu na digitální služby nový? Obec&Finance 2020, č. 1, příloha VSOL s. 4–5.
- [2] Vaňková, L. Vývoj Portálu veřejné správy. In: PÁNKOVÁ, K. (ed.). Sborník 21. konference ISSS. Hradec králové, 2018, s. 55–59.
Dostupné z: <<http://www.issc.cz/archiv/2018/download/issc2018.pdf>>.
- [3] Oficiální webové stránky města Litoměřice, dostupné na <<https://www.litomerice.cz/>>.

SKARTAČNÍ ŘÍZENÍ NA TISÍC ZPŮSOBŮ

Mgr. Věra Hottmarová, Město Smiřice

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Triada, spol. s r. o.

Úvod

Skartační řízení je poslední etapou životního cyklu dokumentů a spisů na úřadě (Blíže k těmto cyklům viz [1]). Vzhledem k různorodým skartačním lhůtám bývá vnímáno jako vzdálená akce oddělená od vlastního vedení spisové služby. Avšak elektronizace spisových služeb i vlastního skartačního řízení tuto oddělenost ruší a průběh skartačního řízení datově plně propojuje se spisovou službou [2]. Elektronické skartační řízení je realizováno již několik let [3], nicméně stále patří mezi nejmladší novinky v oblasti elektronizace procesů týkajících se životního cyklu dokumentů a spisů na úřadech. Jestliže se úřady učí připravovat k uchování a uchovávat listinné dokumenty již několik stovek let, nelze předpokládat, že elektronickou podobu téhož lze zcela zvládnout v řádu několika let. Je stále třeba se učit, abychom úkoly spojené s elektronickým skartačním řízením co nejlépe zvládali. Tento příspěvek bych chtěl přispět k tomuto procesu učení tím, že přináší zkušenosti s elektronickou spisovou službou a elektronickým skartačním řízením města Smiřice.

Elektronická spisová služba Munis ERMS

Elektronické skartační řízení se neobejde bez elektronického systému spisové služby, neboť podklady pro skartační řízení v podobě SIP balíčků jsou generovány přímo z tohoto systému. V zde představené případové studii je využit elektronický systém spisové služby Munis ERMS, který je jedním z modulů komplexního informačního systému pro města a obce Munis, který vytváří a dodává společnost Triada.

Vloženo	Úplný spisov...	Název	ČJ	Stav	JID	Věc	Forma	Formá...
20.5.2020 15:42	249.3.1	Krajská správa ČSÚ v Ústí...	0587/ZP/13/BE	Ve spisovně	SM020000033311	Roční výkaz o odpadech za rok 2012 Odp 5-01	Analogová	Ne
20.5.2020 15:42	249.3.2	Marius Pedersen a. s. 16....	0265/ZP/13/BE	Ve spisovně	SM010000032995	Zaslání Objednávky o poskytování služeb v odpadovém hos...	Analogová	Ne
20.5.2020 15:42	249.3.3	Marius Pedersen a.s. 7.2....	0633/ZP/13/BE	Ve spisovně	SM010000033356	Nabídka "jarního" mobilního svazu nebezpečných odpadů a...	Analogová	Ne
20.5.2020 15:42	249.3.4	EKO-KOM, a.s. 20.3.2013	1221/ZP/13/BE	Ve spisovně	SM010000033956	Potvrzení o přijetí výkazu a podklad pro fakturaci za období...	Analogová	Ne
20.5.2020 15:42	249.3.5	ELEKTROWIN a.s. 8.4.2013	1581/ZP/13/BE	Ve spisovně	SM010000034309	Zaslání informací s platností pro rok 2013 - kolektivní systém...	Analogová	Ne
20.5.2020 15:42	249.3.6	Krajský úřad Královéhrad...	3381/SM/13/FI	Ve spisovně	SM010000036115	Oznámení o zahájení řízení týkající se udělení souhlasu k pro...	Analogová	Ne
20.5.2020 15:42	249.3.7	Homoláč Radek 30.8.2013	3753/SM/13/FI	Ve spisovně	SM010000036482	odpadů - Sběrný dvůr Smiřice a nařízení ústního jednání spo...	Analogová	Ne

Obr. 1: Detail ukládací jednotky v aplikaci Spisovna, který je součástí Munis ERMS.

Tento informační systém má moderní trojvrstevnou architekturu, přičemž pro uložení dat je možné využít SQL server MS SQL nebo ORACLE, ve Smiřicích je použit MS SQL server. Aplikační server využívá prostředí .NET 4.5 a vyšší pro připojení k SQL serveru má integrován vrstvu Entity Framework. I klientská aplikace využívá prostředí .NET, k čemuž přidává grafické komponenty WPF, které zajišťují vizuální atraktivitu výsledného produktu v souladu a moderními trendy ovládání aplikací. Aktuálně nabízí informační systém Munis více než třicet základních modulů pokrývajících potřeby vedení různých agend na městech a obcích.

Elektronická spisová služba Munis ERMS je pro větší přehlednost a pohodlnější práci uživatelů rozdělena do pěti aplikací: Podatelna, Úředník, Vedoucí, Spisovna a Nastavení. Licenčně však tvoří kompaktní celek zajišťující všechny potřeby vedení spisové služby od příjmu a tvorby dokumentů, přes jejich evidenci, vyřizování a tvorbu spisů, až po uložení dokumentů a spisů ve spisovně a následnou plnou podporu skartačního řízení.

Aplikace Podatelna slouží pro příjem všech typů dokumentů všemi možnými komunikačními kanály včetně informačního systému datových schránek, elektronické pošty nebo příjmu podání z portálu občana prostřednictvím vazby na Datový sklad Munis jako bezpečné vazebné jednotky. Přijaté dokumenty jsou zaevidovány a dále předávány k vyřízení vedoucím, nebo jiným pověřeným pracovníkům jednotlivých odborů. Pro podporu předávání listinných dokumentů mohou být případně tištěny předávací protokoly došlé pošty. Pro podporu digitalizace je možná vazba na skenovací linky včetně automatického následného párování digitalizátů s popisnými údaji dokumentů. K tomu slouží čárové kódy na tištěných podacích razítkách ve formě štítků. Dále řeší aplikace Podatelna všechny potřebné akce pro výpravnu, a to opět jak pro listovní zásilky, tak pro elektronické zásilky posílané přes datovou schránku. Letošní novinkou je vazba na Konverzní službu České pošty, které umožňuje doručovat elektronicky i adresátům, kteří nemají zřízené a aktivované datové schránky. Aplikace Podatelna také eviduje všechny typy doručenek, které lze předávat k vyřízení úředníkům obdobným způsobem jako jsou předávány přijaté dokumenty.

Aplikace Úředník je určena konkrétním úředníkům a dalším pracovníkům pro přebírání a následně přerozdělování došlé pošty. V aplikaci lze také zaevidovat osobní podání, pokud se podatel dostaví přímo k úředníkovi. Aplikace Úředník dále slouží k vyřizování přijatých dokumentů včetně tvorby spisů, popř. typových spisů. Lze zde vytvářet nové koncepty v mnoha podobách a využívat k tomu předpřipravené vzory, do nichž jsou příslušné údaje automaticky vpisovány. Podle nastavených pravidel jsou koncepty předávány ke schválení, přičemž při tom dochází k převodu digitálních dokumentů do výstupního datového formátu, k elektronickému podepisování kvalifikovaným podpisem podle nařízení eIDAS a zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, a k časovému razítkování. Dále lze v aplikaci Úředník vytvářet zásilky, které jsou dále předávány k vypravení do aplikace Podatelna. Nedílnou součástí aplikace Úředník je příprava vyřízených dokumentů a uzavřených spisů k předání do spisovny. Při tomto procesu dochází ke všem potřebným kontrolám včetně případného převodu datového formátu podle § 69a zákona č. 499/2004 Sb.

Aplikace Vedoucí je speciální rozšíření určené pro uživatele, kteří se spisovou službou pracují zřídka a v podstatě jen pro to, aby schválili a elektronicky podepsali příslušné dokumenty. Tato aplikace je tedy cílená zejména na zastupitele a vedoucí představitel města. Základem přístupu aplikace Vedoucí je jednoduchost a přehlednost. V aplikaci vedoucí lze také kontrolovat činnost podřízených, vyhledávat dokumenty a spisy a zobrazovat různé statistiky, jejichž množství se stále rozvíjí.

Aplikace Spisovna zajišťuje celkovou evidenci spisovny a uložených dokumentů a spisů. Dále je v této aplikaci možné realizovat celé skartační řízení v elektronické podobě a odpovídajícím způsobem komunikovat s příslušným archivem. Výstupní SIP balíčky se samozřejmě hromadně generují v rámci daného skartačního návrhu, ale je také možné je jednotlivě pro kontrolu vytvořit kdykoliv dopředu během uložení dokumentu či spisu ve spisovně. Nejtypičtějším důvodem pro tento samostatný postup je právě ověření jejich kvality pomocí testovacího nástroje zveřejněného Národním archivem, nebo archivem hlavního města Prahy.

Aplikace Nastavení se využívá zejména v době konfigurace systému, popř. samozřejmě k dalším úpravám nastavení, pokud jsou v rámci změn u původce nebo v rámci vývoje právních předpisů potřeba. Lze v ní nastavit vše potřebné včetně automatického třídění dokumentů na podatelně, vzorů pro koncepty, schvalovacích procesů, parametrů pro plnotextové vyhledávání, pomocné číselníky metadat pro rychlejší zadávání údajů bez chyb apod.

Smiřice a Městský úřad Smiřice

Město Smiřice leží přibližně 15 km od Hradce Králové směrem na Jaroměř. Město má přibližně 3 tisíce obyvatel. Město Smiřice se pyšní dvěma národními kulturními památkami, a to barokní kaplí Zjevení Páně (viz obr. 2) a v ní umístěným Brandlovým obrazem Klanění Tří králů. Pro více informací viz [4].

Městský úřad Smiřice je pověřeným obecním úřadem, jehož správní obvod tvoří 12 obcí s více než 8 tisíci obyvateli. Úřad je členěn na odbory: správní odbor vč. matriky, ekonomický odbor, odbor správy majetku a životního prostředí a odbor výstavby. Pracuje zde celkem 29 zaměstnanců, přičemž elektronickou spisovou službu využívá sedmnáct z nich a starosta.



Obr. 2: Interiér kaple Zjevení Páně – zdroj [4].

Implementace spisové služby ve Smiřicích

Úřad využíval pro podporu vedení spisové služby elektronické nástroje již od začátku ledna 2007, přičemž jejich implementace probíhala již během podzimních měsíců roku 2006. Všichni pracovníci úřadu tak byli zvyklí na elektronickou evidenci dokumentů ještě dříve, než se stala více méně praktickou nutností vyvolanou nástupem informačního systému datových schránek v červenci 2009 a následně preferovaným způsobem vedení spisové služby podle novelizace zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

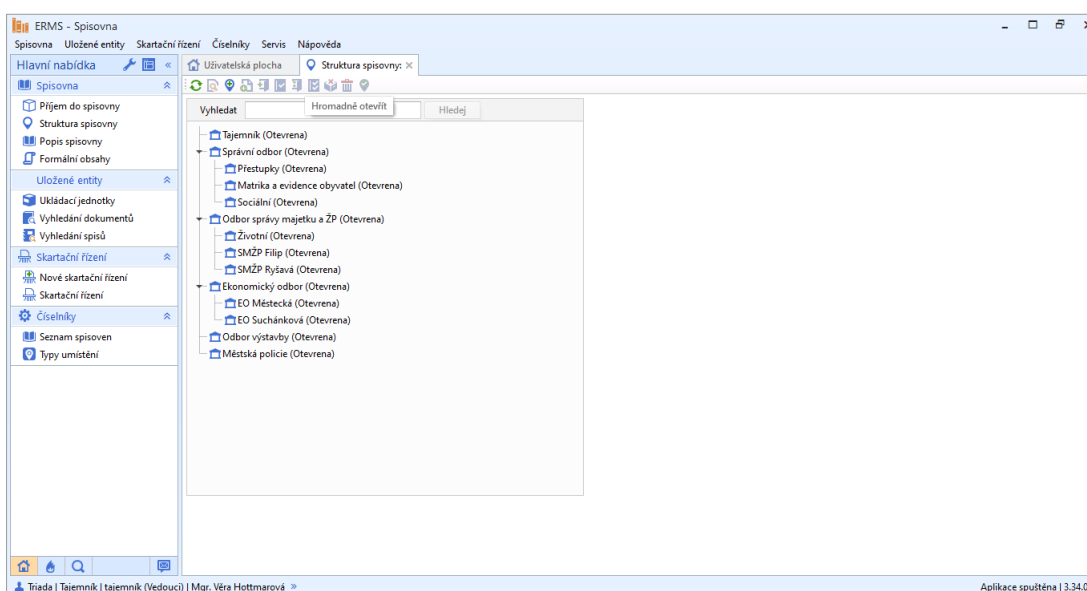
Od roku 2011 probíhá na úřadě další elektronizace dokumentů předem určených a vybraných typů. Dlouhodobým používáním spisové služby realizované prostřednictvím modulu Kancelář a dalších modulů informačního systému Munis si uživatelé zvykli na systematický a metodický přístup k evidenci dokumentů i k jejich digitalizaci.

V roce 2016 úřad přešel na technologického nástupce původních modulů – elektronickou spisovou službu Munis ERMS. Převod proběhl během měsíce května a došlo při něm také k převodu všech dříve vytvořených a evidovaných dokumentů a spisů. Díky tomu je celková evidence spisové služby stále kontinuální a úplná. Sžívání se s novým systémem bylo samozřejmě spojeno s mnohými školeními, dotazy a potřebnými konzultacemi, nicméně nakonec všichni vše zvládli. Další detaily k tomuto vývoji jsou uvedeny v příspěvku [3].

Příprava na skartační řízení

V aplikaci Spisovna, která je nedílnou součástí elektronické spisové služby Munis ERMS, byla nejprve připravena struktura spisovny čítající prozatím dvě základní uložení, tedy místa kde jsou pak uchovávány ukládací jednotky s dokumenty a spisy (viz Obr. 3). Následně jsme začali uzavřené spisy přesouvat do této evidence. Šlo vlastně o převod existující evidence spisovny (archivní knihy) do elektronické podoby evidence v aplikaci Spisovna. Při tomto formálním přesunu dochází také k řadě formálních i technických kontrol.

Asi největším problémem tohoto přesunu jsou starší digitální dokumenty, které byly přijaty prostřednictvím dřívější elektronické podatelny, tedy ve formátu EML. Naštěstí se v našem případě jedná vesměs o dokumenty vyřízené před 31. červencem 2012, a proto jejich převod není povinný, byť se o něj vždy samozřejmě pokoušíme. Ovšem vidíme v tom jeden z velkých problémů, který by mohl být lépe řešen na úrovni národního archívního portálu, než na úrovni jednotlivých původců. Stejně tak jako jsou zveřejněny validátory SIP balíčku a formátu PDF/A, mohly by být součástí národního portálu nástroje pro převod definovaných formátů do PDF/A. Domníváme se, že tato možnost by významně zlepšila situaci v kvalitě připravovaných dokumentů a mohla by uspořit prostředky na úrovni zejména menších měst a obcí.

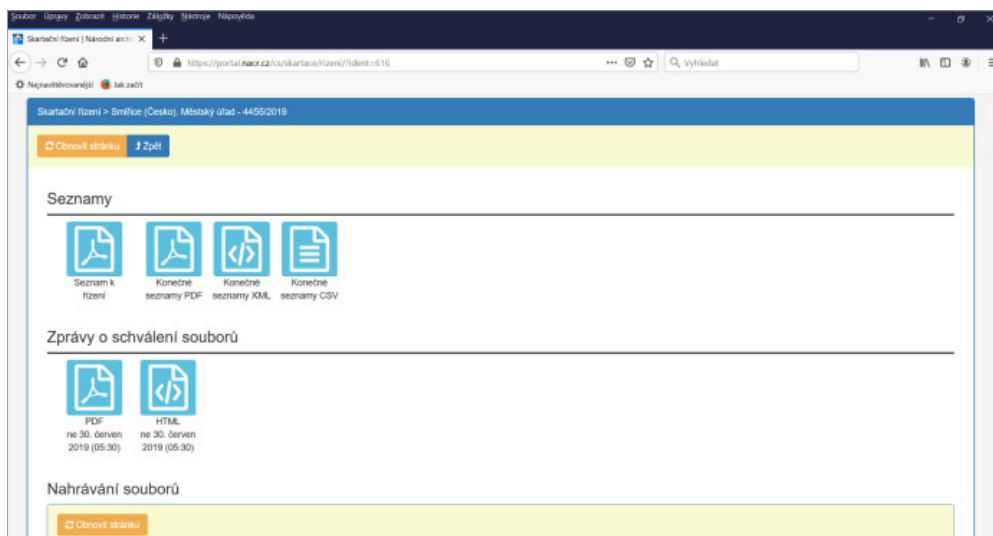


Obr. 3: Iniciační struktura spisovny MěÚ Smiřice.

První skartační řízení v elektronické podobě proběhlo již v roce 2017. Zařadili jsme do něj zejména dokumenty s denním ztvárněním obsahu transakčního protokolu, který je uložen ve skartačním režimu A/1. Blíže k tomuto řízení viz [3]. Tímto prvním skartačním řízením v elektronické podobě jsme si ověřili vzájemnou komunikaci s oblastním archívem v této rovině a zároveň jsme tím prověřili schopnost elektronického systému spisové služby Munis ERMS tento typ procesu zvládnout.

Průběh elektronického skartačního řízení

V červnu 2019 jsme začali připravovat druhý skartační návrh v elektronické podobě, do něhož jsme zařadili více než 3 tisíce dokumentů a spisů. Po nezbytných krocích ve spisové službě, které umožnily připravit příslušné SIP balíčky, jsme dále postupovali podle Příručky pro původce vydané Národním archívem. I v těchto krocích s námi spolupracoval dodavatel spisové služby, společnost Triada.



Obr. 4: Založení skartačního návrhu na Národním portálu.

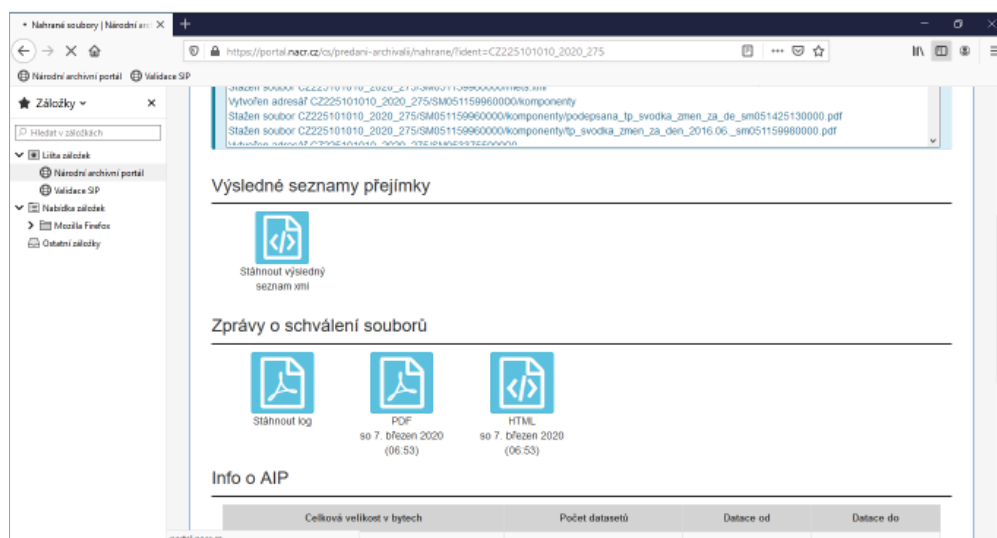
Ukládání SIP balíčků v rámci skartačního návrhu bylo časově náročné, ale proběhlo bez problémů.

Následně jsme obdrželi dokument s vyjádřením okresního archivu, který byl aplikován do spisové služby. Podle těchto výstupů byly připraveny dokumenty a spisy vybrané jako archiválie. Avšak jejich následná přejímka byla spojena s několika technickými problémy plynoucími z toho, že došlo k prodlevě mezi návrhem a odpovědí archivu, během níž bylo instalováno několik aktualizací IS Munis reflektujících pokyny Národního archivu k úpravám tvorby SIP balíčků. A proto některé následně generované digitální archiválie neodpovídaly návrhu a bylo třeba upravit nastavení spisové služby tak, aby se generování provedlo dle původních pravidel. Na třetí pokus byla řádně přejímka uložena.

Potvrzení o přejímce bylo Státním okresním archivem Hradec Králové zasláno v září 2020 a následně aplikováno do Munis ERMS, čímž došlo také k elektronické skartaci předaných dokumentů a spisů, stejně jako těch, u nichž byla skartace potvrzena dle návrhu.

Dlouhá doba, která uplynula od skartačního návrhu k přejímce, byla způsobena zřejmě i přesunem ředitelství Státního oblastního archivu v Zámrsku do Hradce Králové a rekonstrukce jejich prostor, stejně jako nastalou situací způsobenou pandemií COVID-19. Tyto prodlevy měly za následek určité problémy plynoucí zejména z velkého množství proběhlých aktualizací softwarových nástrojů, které bylo třeba nastavením přizpůsobit do původní podoby odpovídající době návrhu.

Aktuálně připravujeme další skartační návrh, do něhož budou vybrány všechny dokumenty a spisy roku 2012 se skartační lhůtou 5 a méně. Dále budou samostatně řešeny roky 2013 a rok 2014, čímž bychom měli dohnat „skluz“ způsobený změnou procesů z původního skartačního řízení do elektronické podoby.



Obr. 5: Výsledný seznam přejímky.

Shrnutí za dodavatele spisové služby

Skartační řízení v elektronické podobě je dalším kontrolním mechanismem, který prověřuje kvalitu implementace a hlavně skutečného používání elektronického systému spisové služby. Samozřejmě, že v delších skartačních lhůtách už může být ohrožena případná možnost nápravy pochybení, a proto je třeba se pečlivě věnovat tomuto procesu nyní, kdy délka skartačních lhůt typicky umožňuje se ještě vrátit k původním informacím a doplnit či dodělat to, co se z nějakého důvodu neprovedlo v minulosti. Všechny zkušenosti, které jsou tako nasbírány, se zúročí v budoucnosti, kdy začnou do skartačních řízení v elektronické podobě vstupovat dokumenty a spisy s delšími lhůtami. V té době již bude jen velmi obtížné opravovat nedostatky, které nebyly podchyceny včas. Proto nyní využijme naplno příležitosti, které máme a snažme se co nejvíce načerpat zkušenosti, které ve zpětné vazbě napomohou zlepšení celkového výkonu spisové služby i nástrojům k tomu využívaným.

Shrnutí za úřad

Základem úspěšného skartačního řízení je kvalitní manipulace s dokumenty v průběhu celého jejich životního cyklu, tzn. od převzetí podatelnou, předání příslušnému pracovníkovi, zpracování a vyřízení a nakonec předání do spisovny. Pracovník spisovny, který má v náplni práce skartační řízení, musí mít vedením úřadu svěřeny dostatečné kompetence, aby mohl komunikovat s pracovníky jednotlivých odborů zodpovědnými za spisovou službu na svém odboru (většinou vedoucí odboru) i s jednotlivými pracovníky. Musí být na tomto úseku nejen rovnocenný partner, ale metodik. Ne vždy je elektronická spisová služba vnímána jako pomocný nástroj a archivace a skartace bývá doslova Popelkou.

Na MěÚ Smiřice se osvědčila tato základní opatření:

- pravidelná setkání + proškolení formou prezentace všech pracovníků v problematice převodu dokumentů a spisů do spisovny,
- zpracování manuálu „Převod do spisovny“, který mají všichni pracovníci k dispozici včetně návodu k řešení problémů,
- pravidelná průběžná kontrola stavu převedených dokumentů a spisů na jednotlivých stanicích,
- podpora a pomoc ze strany tajemnice = metodika spisové služby,
- výborná spolupráce s dodavatelem spisové služby, okresním archivem, s metodičkou elektronických dokumentů a skartací.

Je pravdou, že náš případ byl trochu specifický tím, že jako tajemnice jsem měla možnost pracovníky přímo úkolovat a kontrolovat, výsledkem však je, že ač často neradi, ale zadané úkoly splnili a my bychom po letošním skartačním řízení neměli mít v PC dokumenty a spisy z roku 2012 s uplynulou skartační lhůtou. Tady je vidět, že platí výše uvedené o potřebě dostatečné kompetence pracovníka spisovny. V opačném případě mají zpracovatelé dokumentů tendenci převody do spisovny neřešit s poukazem na jinou, důležitější práci a celý proces se protahuje. Stejně tak při výskytu jakékoliv nestandardní situace je třeba problém okamžitě řešit, ať již vlastními silami či za pomoci dodavatele spisové služby, jinak kompletace skartačního návrhu v požadovaném rozsahu nebude nikdy dokončena.

Pracovník spisovny MěÚ Smiřice po vytvoření ukládací jednotky ve spisovně kontroluje SIP balíčky ve Validátoru SIP a výsledek zapíše do popisu ukládací jednotky. Tím je zajištěno, že při vlastním skartačním řízení je minimální výskyt chybných SIP balíčků (v již výše zmíněném skartačním návrhu z roku 2019 bylo z 3 019 balíčků chybných pouze 6, tj. 0,2 %). Samozřejmě u ukládacích jednotek s typově identickými dokumenty stačí většinou provést namátkovou kontrolu SIP, u spisů je výhodné kontrolu provést vždy.

Jsem přesvědčená, že další skartační řízení budou jednodušší vzhledem k odstranění mnoha chyb, které se v průběhu posledních let vyskytly, ať již ve formě nevýstupních formátů, vazebných dokumentů, rozdílných rozdělovníků apod.

Závěrem lze říci, že je nezbytně nutné nepovažovat spisovou službu, tedy i elektronickou archivaci a skartaci za otravný a zdržující problém, ale za nástroj kvalitního výkonu veřejné správy ve 21. století.

Literatura

- [1] KUNT, M., LECHNER, T. Spisová služba. 2. aktual. vyd. Praha: Leges, 2017. 384 s. Praktik. ISBN 978-80-7502-233-2.
- [2] KUNT, M., LECHNER, T., POKORNÝ, R. Skartační řízení elektronicky. Archivní časopis, 2020, roč. 70, č. 1, s. 52–73.
- [3] HOTTMAROVÁ, V., JIRÁSEK, P., RÁLIŠOVÁ, I., LECHNER, T. Elektronické skartační řízení v praxi. In: PÁNKOVÁ, K. (ed.) ISSS 2017 – Internet ve státní správě a samosprávě [CD-ROM, online]. Hradec Králové, 03.04.2017–04.04.2017. Praha: Triada, 2017, s. 21–32. ISBN 978-80-904566-9-3.
- [4] Webové stránky města Smiřice dostupné na adrese <<http://www.sezemice.cz>>.

TESTOVÁNÍ UŽIVATELSKÉHO ROZHRANÍ INFORMAČNÍCH SYSTÉMŮ STÁTNÍ SPRÁVY

Ing. Jan Jarolímeck, Ph.D., Ing. Petr Benda, Ph.D., Ing. Jan Masner, Ph.D.
Katedra informačních technologií PEF, Česká zemědělská univerzita v Praze

Elektronizace státní správy, digitalizace, eGovernment atd. jsou mnohokrát zmiňované pojmy, řada politiků o nich často mluví a většina nás občanů s nimi má spíše negativní zkušenosti, nebo o nich příliš ani neví. Důležitým důkazem může být, že podle provedeného průzkumu se 82 % studentů o Portálu občana, jako klíčovém nástroji komunikace státní správy s občany, dozvědělo poprvé až v tematicky zaměřené výuce informačních systémů na PEF a téměř polovina studentů po registraci a jeho vyzkoušení neshledala pro další používání dostatečný přínos. Nicméně začíná se snad blýskat na lepší časy, odpovědní pracovníci státních institucí si začínají uvědomovat potřebnost inovativních a odborných přístupů pro řešení uvedené problematiky a vedle často předražených zakázek s komerčními firmami začínají spolupracovat s akademickou sférou.

Za této situace se podařilo Katedře informačních technologií PEF uzavřít dvě rámcové smlouvy smluvního výzkumu na zajištění testování a návrh User Experience (UX):

- Generální finanční ředitelství ČR pro projekt Moje daně
- Ministerstvo vnitra ČR pro Portál občana a Portál veřejné správy.

První fáze obou projektů začala probíhat v období karanténních opatření, kdy vedle vlastního zajištění testování a výzkumu, musela být zajištěna hygienická opatření pro všechny zúčastněné osoby – výzkumné pracovníky, participanty testování a technické pracovníky.

Použité metody

Pro testování a návrh User Experience, neboli vnímání a reakce člověka vyplývající z použití nebo předpokládaného použití produktu, systému nebo služby je využívána na PEF Laboratoř pro studium lidského chování (Human Behavior Research Unit – HUBRU), která je svými parametry v České republice ojedinělá. Pro vlastní hodnocení je využívána řada metod např.:

- **Formální kontrola použitelnosti (Formal usability inspection).**

Tato metoda je odvozena ze systému formálních kontrol software. Jedná se o strukturované činnosti s definovanými kroky, pomocí kterých experti na použitelnost odhalují potenciální chyby v použitelnosti i v rámci velmi rozsáhlých systémů.

- **Heuristické testování (Heuristic Evaluation)**

Je jednou ze základních metod testování použitelnosti, která spočívá v procházení a hodnocení webových stránek a aplikací odborníky. Odborník na UX a použitelnost hodnotí zkoumaný prvek pomocí porovnání současného stavu prvku s obecně danými pravidly použitelnosti webových stránek (Heuristikami). Pro výzkum daných formulářových prvků se používají heuristiky dle Nielsenů:

1. Viditelnost stavu systému – systém by měl vždy dát uživateli vědět, co se právě odehrává
2. Spojení mezi systémem a reálným světem – komunikace systému s uživatelem by se měla odehrávat uživatelsky příjemným způsobem (srozumitelný jazyk bez odborných termínů)
3. Uživatelská kontrola a svoboda – uživatelé při práci se systémem dělají chyby a potřebují proto únikový východ pro návrat do předchozího stavu.

4. Konzistence a standardizace – uživatelé by neměli být nuceni přemýšlet, jestli různé termíny znamenají to stejné, proto se doporučuje dodržovat obecné zásady.
5. Prevence chyb – vyvarovat se chybovým hlášením bezpečným designem, který bude preventivně působit proti problémům
6. Rozpoznání místo vzpomínání – uživatel by neměl být nucen vzpomínat si na provádění operací v systému, instrukce by měly být v systému vždy viditelně umístěny
7. Flexibilní a efektivní použití – umožnění zrychlení práce se systémem pro pokročilé uživatele
8. Estetický a minimalistický design – bez nepotřebných informací
9. Pomoc uživatelů poznat, pochopit a vzpamatovat se z chyb – chybové hlášky by měly být uváděny v přirozeném jazyce a měly by navrhovat řešení
10. Náповěda a návody – všechny informace se musí dát lehce vyhledat, nápověda by měla obsahovat postupy v krocích

■ Testování scénářů (User Task Scenarios)

Provádí se v laboratoři, kde je přítomen uživatel a moderátor. Uživatel realizuje zadaný scénář a moderátor zasahuje pouze v případech, kdy by uživatel z nějakého důvodu nemohl či nebyl schopen ve scénáři pokračovat.

■ Retrospektivní protokoly hlasitého myšlení (Retrospective Think-aloud Protocols)

Provádí se v laboratoři, kde je přítomen uživatel a moderátor. Tato metoda přímo navazuje na metodu Testování scénářů, kdy je uživateli puštěn záznam z testování, který prováděl a to včetně ukazatele pohybu očí. Uživatel verbálně popisuje svůj postup a důvody jeho realizace v rámci zadaných scénářů a sděluje tak své pocity a postupy. Moderátor s uživatelem komunikuje a motivuje jej k popisování činností a pocitů, příp. doplňuje. Cílem metody je získat co nejvíce objektivních dat z procesu testování.

■ Cílové skupiny (Focus groups)

Metoda moderované skupinové diskuze (skupinové dotazování, forma kolaborativního testování). Běžně zapojuje skupinu 5–10 lidí. Provádí se ve spolupráci UX expertů s uživateli. Od uživatelů je možné získat jejich postoje, potřeby, postřehy, problémy a další informace a nedostatky hodnocené aplikace.

■ System Usability Scale (SUS)

Tato metoda využívá pro zjištění úrovně použitelnosti mezinárodně standardizovaný dotazník, který se skládá ze sady deseti otázek, se kterými respondent vyjadřuje míru souhlasu na škále 1–5, a to konkrétně od „Rozhodně souhlasím“ až po „Rozhodně nesouhlasím“.

■ Eye tracking a oční fixace

Jednou ze základních metod měření a vyhodnocování v laboratořích je sledování (měření) pohybů očí (eye tracking). Díky speciálnímu přístroji je možné sledovat, kudy se po obrazovce pohybují lidské oči. Zjišťují se především dvě události:

Fixation (Oční fixace): Značí, kam se zaměřuje pozornost uživatele. Je to bod na obrazovce, v určitém čase, kde lidské oči zaostřují a uživatel zde soustřeďuje svou pozornost.

Saccade: Saccade je rychlý pohyb očí po obrazovce bez zaostření (např. mezi jednotlivými fixacemi).

■ Click tracking a Keyboard tracking

Sledování kliků myši a stisků kláves doplňuje eye tracking. Data obsahují např. identifikaci tlačítka, klávesy, čas a souřadnice na obrazovce. Počet kliků může sloužit např. pro objektivní zhodnocení náročnosti práce se softwarem. Čím více kliků, tím práce pravděpodobně vyžaduje více úkonů a činností. Obdobně je možné sledovat stisky kláves uživatele.

■ Vícekriteriální analýza variant (VAV)

Vícekriteriální analýza variant patří do skupiny metod pro vícekriteriální rozhodování. Na rozdíl od vícekriteriální optimalizace či vícekriteriálního programování je v modelech vícekriteriálního hodnocení variant množina variant zadána ve formě konečného seznamu variant, které jsou ohodnoceny podle jednotlivých kritérií. Toto ohodnocení může mít dvě základní formy – ohodnocení ordinální nebo kardinální.

Závěr

Cílem User Experience je učinit uživatelské prostředí tím nejlepším, jaké může být a naším cílem je přispět k úspěšnému rozvoji a pozitivnímu vnímání elektronizace státní správy.

Informační zdroje

Virzi, R. A. (1992) "Refining the test phase of the usability evaluation: how many subjects is enough?", *The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, Vol. 34, No. 4, pp. 457–468. ISSN 1547-8181.

NIELSEN, Jakob. (2012) "How Many Test Users in a Usability Study?" Nielsen Norman Group [online]. June 3, 2012 [cit. 2020-02-27]. Dostupné z: <https://www.nngroup.com/articles/how-many-test-users/>

NIELSEN, Jakob. (2000) "How Many Test Users in a Usability Study?" Nielsen Norman Group [online]. March 18, 2000 [cit. 2020-02-29]. Dostupné z: <https://www.nngroup.com/articles/why-you-only-need-to-test-with-5-users/>

Kontaktní adresa

Ing. Jan Jarolímek, Ph.D., Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Katedra informačních technologií, Kamýcká 129, 165 00 Praha Suchdol, e-mail: jarolimek@pef.czu.cz

SPISY VČERA, DNES A ZÍTRA

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D.,

Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra práva

Úvod

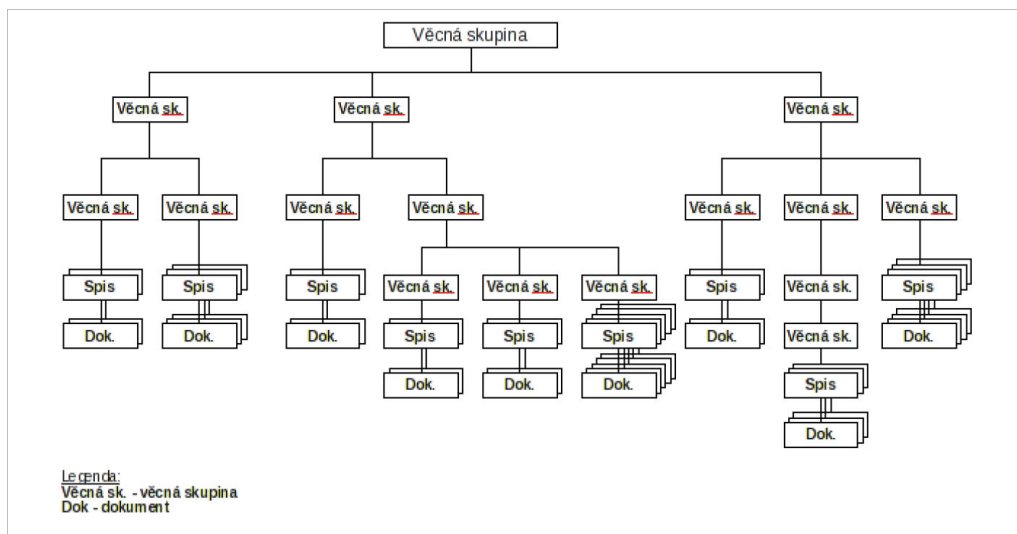
Spis je velmi důležitý objekt, který zachycuje celý průběh konkrétního řízení. V žádném českém zákoně neexistuje přímá definice spisu, byť téměř každý procesní zákon na něj odkazuje. Patří tedy mezi právní obyčeje, jejichž náplň je dána historickým vývojem. Jinak je tomu již se základní stavební jednotkou spisu, kterou je dokument. Jeho definici lze najít v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, a ve variantě elektronického dokumentu též v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES, které je známé pod zkratkou eIDAS. Stejně jako se mění pohled na dokument, a to nejen ve zmíněných předpisech a variantách, musí se měnit i pohled na spis. Několik těchto změn analyzuje tento příspěvek se zaměřením zejména na správní právo a správní spisy.

Dokument a spis

Dokumentem se dle § 2 písm. e) zákona č. 499/2004 Sb. rozumí každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena. Podle § 65 citovaného zákona se při vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. Znamená to, že spis vzniká jako spojení dokumentů, čímž je také mnoho vlastností spisu od dokumentů odvozeno. Z hlediska rozvoje elektronizace veřejné správy je asi nejdůležitější vlastností nezávislost na formě, tedy, že spis, stejně jako dokument, může existovat, jak ve formě listinné, tak ve formě elektronické.

Podle § 17 odst. 1 správního řádu se spis zakládá v každé věci. Dále toto ustanovení říká, že každý spis musí být označen spisovou značkou. Podle citovaného předpisu spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Vždy tyto jmenované součásti mohou být různými variantami dokumentu, takže popis obsahu spisu podle správního řádu plně odpovídá jeho konstrukci podle archivního zákona. Avšak správní řád ještě hovoří o příloze, která je součástí spisu, kterou jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Tyto „přílohy“ mohou být vlastně také samostatné dokumenty (splňují jednoznačně definici dokumentu dle archivního zákona), nebo mohou do spisu přicházet jako přílohy vkládaných dokumentů (tedy nejsou samostatnými dokumenty, ale přílohami dokumentů, které jsou ale samozřejmě součástí těchto dokumentů). Avšak je otázkou, zda jsou to jediné možné varianty.

Čistě dokumentový pohled na spis deklarovala také první verze národního standardu pro elektronické systémy spisové služby. Ta definovala spisový plán jako hierarchické uspořádání věcných skupin, spisů, součástí, dílů a dokumentů (viz [3] str. 12). A i když tato definice spisového plánu již neplatí, tak čistě dokumentový pohled na spis přetrvává v národním standardu pro elektronické systémy spisové služby stále v podobě struktury SIP balíčku [4].



Obr. 1: Hierarchické uspořádání spisového plánu – zdroj [3].

Podle správního řádu i zákona o archivnictví a spisové službě musí spis obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. I tento podrobný rozpis obsahu spisu je součástí SIP balíčku, kterým se spisy navrhují do skartačního řízení v elektronické podobě [1].

Národní standard pro elektronické systémy spisové služby definuje ještě tzv. typový spis, kterým je dle [4] str. 12 soubor dokumentů s předem stanovenou strukturou, členěný na věcné, podle obsahu stanovené součásti, které jsou dále členěny na díly, do kterých se zařídují dokumenty nebo vkládají křížové odkazy na spisy. Základním odlišujícím znakem typových spisů je skutečnost, že příslušný typový spis je vždy výsledkem stejnorodých opakujících se procesů, a díky tomu má typizovanou strukturu. Odtud také pochází jeho pojmenování. K zásadním znakům typových spisů patří skutečnost, že ([4] str. 12):

- a) mají předvídatelnou strukturu svého obsahu,
- b) jsou početné,
- c) používají se a jsou spravovány v rámci známého a předem stanoveného procesu,
- d) jejich označení názvem nemá vazbu na evidenci dokumentů (tedy neodvozuje se od čísla jednacího).

Úřadování bez spisu

Praxe některých správních úřadů vede k tomu, že se ne vždy dokument stává součástí spisu. Např. přijde-li dokument, který správní orgán bere pouze na vědomí a tento se neváže k žádnému řízení či projektu realizovanému přímo tímto správním orgánem. Tato existence dokumentu bez spisu je poněkud nekonceptní zejména z pohledu elektronizace spisové služby, protože znamená různé možnosti zařídění dokumentu do hierarchické struktury spisového plánu. Dokument zde může být buď sám o sobě, nebo prostřednictvím spisu, jehož je součástí (viz též [5] – k pojmu „spis“).

Bez spisu se také často řeší u správních orgánů případy, kde na určitou žádost je vytvořena jedna „jednoduchá“ odpověď. Typickým příkladem je poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento přístup „bez spisu“ u dvojice dokumentů podání-odpověď je podporován do jisté míry ustanovením § 11 odst. 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb., které říká: „Pokud veřejnoprávní původce k jednomu doručenému dokumentu vyhotovuje jeden vyřizující dokument, může ho připojit k doručenému dokumentu a označit ho stejným číslem jednacího nebo stejným evidenčním číslem ze samostatné evidence dokumentů jako doručený dokument.“ Samozřejmě, že toto ustanovení nevylučuje vznik spisu, ale často vede k tomu, že se spis netvoří, což není dobře. Citované vyjádření Národního archivu k tomu říká [5]:

„Pokud při vyřizování nebo jako součást procesu postoupení vznikne dokument (způsob vyřízení dle § 14 odst. 2 písm. a), b) a e) vyhlášky č. 259/2012 Sb.) nebo se jedná o takové vyřízení, které má za následek vznik dalšího dokumentu (automatické generování odpovědi a podobné funkce informačních systémů na základě datově strukturovaného podání), musí se stát součástí spisu (nebo dílu součásti typového spisu), protože takové alespoň dva dokumenty je nutné dle díky archivního zákona spojit ve spis. Nezáleží přitom na tom, zda jsou dokumenty v analogové nebo digitální podobě (v digitální podobě jde o dokument o alespoň jedné komponentě, který je odlišný od podání a je s ním nakládáno elektronickým systémem spisové služby jako se samostatnou entitou). Spisem je tedy i uskupení („základní spisovenská událost“) dle § 11 odstavce 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb., kdy k doručenému dokumentu je připojován právě jeden vyřizující dokument pod stejným číslem jednacím.“

Vývoj formy spisu

Tak jak se rozvíjí využívání elektronických dokumentů [6], tak se i spisy musí dostávat do elektronické podoby. Avšak absence definice spisu, jež byla zmíněna v úvodní kapitole příspěvku, znamená také nejasnost v tom, jaké formy spis může mít. Nebo jinými slovy, co je to analogový (listinný) a co elektronický spis. Diskuse k této tématice je provedena v publikaci [2], kde je zmíněno, že na formu spisu lze nahlížet dvojím způsobem. Buď obdobně jako na formu vedení spisové služby, tedy z hlediska procesu tvorby a evidence dokumentů, jež jsou součástí spisu, nebo jako na soubor forem vložených dokumentů.

První přístup (dle rozboru v [2]) znamená, že bychom mohli všechny spisy evidované v elektronickém systému spisové služby považovat za elektronické spisy, neboť jsou evidovány v elektronickém systému a jsou jím spravovány, byť jen po stránce metadat, pokud jinak obsahují pouze listinné dokumenty. Tento přístup není obvyklý, avšak může být inspirativní z pohledu odstranění mýtů o nemožnosti vést elektronických spis, když elektronický způsob vedení spisové služby je preferován, nebo dokonce pro některé původce povinně nařízen [1].

Druhý přístup (dle rozboru v [2]) by znamenal, že pro spisy nevystačíme jen s formou listinnou a elektronickou. V případě, kdy se ve spise vyskytují, jak elektronické, tak listinné dokumenty, lze formu výsledného spisu považovat za hybridní, byť tento termín (přívlastek) není užit v žádném předpise [7]. Stanovisko Národního archivu z hlediska formy dokumentu, který je také strukturovanou jednotkou, aplikuje přístup, že je-li alespoň jedna komponenta analogová, je celý dokument považován za analogový, byť má i elektronické komponenty [8]. Aplikováním tohoto přístupu na spisy bychom i z hlediska formy pojaté jako souhrn forem dokumentů mohli hybridní formu vyloučit tím, že elektronických spis bude takový spis, který bude obsahovat pouze elektronické dokumenty, a všechny ostatní spisy považovat z hlediska tohoto přístupu k formě za analogové či listinné [2]. Nicméně užití přívlastku hybridní je užitečné z procesního hlediska, protože jasně otevírá otázky spojené s praktickými aspekty tvorby spisu, které je třeba řešit, pokud spis obsahuje zároveň listinné i elektronické dokumenty, ale u spisů, které obsahují pouze listinné dokumenty, je řešit netřeba [7].

Nejasnosti spojené s vedením elektronických spisů

Nejasnosti spojené s vedením elektronických spisů, které zde budeme blíže analyzovat, lze rozdělit do tří tematických okruhů:

1. Konverze listinných dokumentů do elektronické podoby
2. Nahlížení do spisu
3. Předávání spisů

Každé z těchto oblastí se budeme věnovat samostatně.

Konverze listinných dokumentů do elektronické podoby

Pokud se chceme vyhnout hybridním spisům (viz diskuse v [7] a [10]), pak je třeba všechny listinné (analogové) dokumenty, které jsou součástí spisů převést do elektronické podoby. K tomu jsou v podstatě dvě možnosti. První je autorizovaná konverze dokumentů podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Druhou je převod podle § 69a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Avšak ani jeden z těchto přístupů v současné době

nenahrazuje zcela vstupní dokumenty. Vycházíme z aktuálního znění § 6 odst. 1 vyhlášky č. 256/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby:

„Veřejnoprávní původce uchová doručený dokument v analogové podobě po dobu uchování dokumentu v digitální podobě vzniklého převedením doručeného dokumentu v analogové podobě jiným způsobem převedení podle § 69a zákona; pokud je převedení dokumentu provedeno autorizovanou konverzí dokumentů, původce uchová doručený dokument v analogové podobě po dobu nejméně 3 let s výjimkou případu, kdy je jeho obsah spojen s výkonem práv a povinností, pro jejichž uplatnění stanoví jiný právní předpis dobu delší; v takovém případě původce uchová dokument po dobu stanovenou jiným právním předpisem pro uplatnění práv a povinností ke skutečnostem obsaženým v dokumentu.“

Je-li tedy jasně stanovena povinnost i po konverzi přijatých listinných dokumentů do elektronické podoby uchovávat původní analogové dokumenty, tak se prostě podle aktuálního stavu právních předpisů hybridním spisům nevyhne a budeme se spíše muset naučit se s nimi zacházet – viz též [7].

Nahlížení do spisu

Nahlížení do spisu v případě různých druhů spisů sloužící pro zachycení různých typů řízení a agend je detailně diskutováno v publikaci [2]. Zde se podíváme pouze na aspekty spojené s elektronickými spisy.

V případě čistě listinných dokumentů obsahujících pouze listinné dokumenty je v současné době v praxi lépe zvládnutý přístup, jak umožnit nahlédnout případně jen na část spisu, resp. konkrétního vloženého dokumentu tak, aby byla dodržena všechna pravidla z hlediska ochrany osobních údajů a dalších předpisů, která nahlížení do spisu ovlivňují. Určité části lze zakrýt, nepůjčit k nahlížení apod.

Avšak u elektronických dokumentů se tyto postupy teprve dostávají do praxe (viz též [2]). Znamená to samozřejmě potřebu technického i programového vybavení, které zajistí totéž, co umíme zajistit v listinné materii. Tedy nahlížení jen na části dokumentů, či části spisů. A samozřejmě též nahlížení oddělené od běžného pracovního nástroje úředníka, např. na samostatném monitoru určeném jen pro nahlížení do spisu. Novost těchto přístupů je někdy příčinou odmítání vedení spisu obsahujícího elektronické dokumenty, popř. „výmluvou“ pro tištění všech dokumentů ve spisu – ve stylu „co kdyby někdo přišel nahlížet“. To je ale samozřejmě špatný přístup, protože technická řešení existují a je třeba je pouze uvést do běžného užívání a naučit se je využívat tak, aby byla i v elektronické podobě zachována všechna obecná pravidla týkající se nahlížení do spisu včetně ochrany osobních údajů ve správním řízení [9].

Předávání spisů

Předání spisu je součástí dvou zcela odlišných procesů [2]:

1. předávání spisů mezi původci,
2. předávání spisů vybraných za archiválie v rámci skartačního řízení.

Právní rozbor předávání spisů mezi původci je detailně proveden v publikaci [2], zde se soustředíme jen na aspekty spojené s elektronickými spisy. Druhý postup předávání spisů vybraných za archiválie v rámci skartačního řízení je pro elektronické spisy plně vyřešen [10].

Předávání elektronických spisů naráží na obdobné problémy jako u nahlížení. Tedy skutečnost, že je třeba řešit určité nové technické otázky, které u listinných spisů nejsou. To je ale pouze zdání, že nejsou, ony jsou, ale byly již dávno vyřešeny a jejich řešení se stalo přirozenou součástí každodenní praxe, která tak všem připadá samozřejmá a bez komplikací. Např. u elektronických spisů je třeba překonat omezenou velikost datové zprávy dopravované informačním systémem datových schránek, která je 20 MB, a to je považováno za velkou překážku. Avšak napadlo by někoho, že překážkou postoupení listinného spisu je fakt, že se tento nevejde do běžné dopisní obálky velikosti A5. Určitě ne, protože je to přece samozřejmé, že je třeba při postoupení listinného spisu použít adekvátní obálku. Stejně tak v případě postoupení elektronického spisu je třeba použít adekvátní nástroj,

a pokud takový nástroj, např. typu centrálního úložiště spisů, kde by bylo možné spis uložit a datovou zprávou poslat „jen“ průvodní dopis a odkaz, dosud neexistuje, tak je třeba jej vytvořit tak, aby plně vyhovoval praxi a umožnil potřebné předávání spisů v elektronické podobě.

V každém případě je špatné, pokud absence určitých technických řešení, které jsou již běžné v soukromém sektoru, je brzdou rozvoje elektronizace veřejné správy. K tomu je vhodné ještě poznamenat, že stejně špatný je nedostatek koncepčnosti, kdy jsou pro určité postupy navrhována řešení, která nenavazují na předchozí vývoj, ale hledají znovu vlastní jiné cesty (např. diskuze o předávání elektronických spisů v datovém formátu PDF/A-3, namísto aby se využilo stávajících struktur realizovaných jako přílohy národního standardu pro elektronické systémy spisové služby – viz přílohy normy [4]).

Shrnutí

Spisy jsou základním nástrojem zachycujícím průběh řízení, ať jsou tato realizována podle libovolného z procesních právních předpisů. Stejně jako se mění pohled na dokument, který je základní stavební jednotkou spisů a který může mít různé formy (listinnou či elektronickou), stejně tak se musí měnit pohled na spis. Postupující elektronizace veřejné správy, která ještě dlouho nebude u konce, přináší postupnou elektronizaci spisů, kterou je třeba aplikovat do každodenní praxe, a to ve všech procesech, které jsou se spisy spojeny.

V tomto příspěvku byly analyzovány čtyři okruhy, které jsou s vedením spisů v různých formách spojeny, byť první z nich byl spíše tímto postupem „objeven“, než že by bez něj neexistoval. Jedná se o nevytváření spisů v případech, kdy se na přijatý dokument vytváří pouze jeden vyřizující dokument, který je navíc zaevidován pod stejným číslem jednacím. Zbylé tři okruhy, konverze listinných dokumentů do elektronické podoby, nahlížení do spisu a předávání spisů, již úzce souvisí s elektronizací. Ukazuje se, že žádný z diskutovaných problémů není bez řešení, byť v některých případech se tato řešení teprve hledají. Velmi podstatné je při tomto hledání postupovat koncepčně a navazovat na to, co již bylo úspěšně realizováno a v běžné praxi již plně funguje.

Literatura

- [1] KUNT, M., LECHNER, T. Spisová služba. 2. aktual. vyd. Praha: Leges, 2017. 384 s. Praktik. ISBN 978-80-7502-233-2.
- [2] MATES, P. a kol. Nahlížení do spisu. Praha: Leges, 2020 .
- [3] MINISTERSTVO VNITRA. Národní standard pro elektronické systémy spisové služby. 1. verze. Věstník Ministerstva vnitra č. 76/2009 (část II).
- [4] MINISTERSTVO VNITRA. Národní standard pro elektronické systémy spisové služby. 4. verze. Věstník Ministerstva vnitra č. 57/2017.
- [5] NÁRODNÍ ARCHIV. Spisová služba v otázkách a odpovědích [online]. Citace 27.9.2020.
Dostupné na <<https://www.nacr.cz/verejnost/2-predarchivni-pece/verejnopravni-puvodci/spisova-sluzba-otazky-odpovedi>>.
- [6] POLČÁK, R. a kol. Právo informačních technologií. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- [7] LECHNER, T. Hybridní spis je realita. In: PÁNKOVÁ, K. (ed.). Sborník 22. konference ISSS [online]. Hradec Králové, 01.04.2019 – 02.04.2019. Praha: Triada, 2019, s. 22–26.
- [8] NÁRODNÍ ARCHIV. INFORMAČNÍ LIST pro otázky elektronické spisové služby a dokumentů v digitální podobě, částka 2/2018, č. 12/2018. Citace 6.6.2020.
Dostupné na <<https://www.nacr.cz/verejnost/2-predarchivni-pece/verejnopravni-puvodci/informacni-list/castka-2-2018#c12-2018>>.
- [9] MATES, P., LECHNER, T. GDPR a správní řád. Správní právo 2019, č. 2, s. 96–106.
- [10] KUNT, M., LECHNER, T., POKORNÝ, R. Skartační řízení elektronicky. Archivní časopis. 2020, roč. 70, č. 1, s. 52–73.

Poděkování

Příspěvek je podporován grantem VŠE IGS F5/36/2020.

ROLE A FUNKCE SPISOVÉHO ŘÁDU

Ing. Eduard Levý , obec Babice nad Svitavou

Mgr. Libor Slabý, obce Řícmanice

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Triada, spol. s r. o.

Úvod

Jako každá obec má svá specifika, své zajímavé stavby, své pozoruhodnosti či své významné rodáky, tak taky každý obecní úřad je trochu jiný. Z hlediska výkonu přenesené působnosti se obce dělí do tří základních kategorií, avšak ani tento rozsah není zcela dostačující pro určení, jak obecní úřad funguje. Závisí to také na velikosti spravovaného území, počtu obyvatel a jejich věkovém složení apod. To a ještě mnohé další ovlivňuje potřeby, které musí obec v rámci své samosprávné působnosti naplňovat. A teprve spojením všech uvedených faktorů ještě ovlivněných historickým vývojem je určována podoba každého obecního či městského úřadu. Proto nelze všechny aspekty fungování těchto úřadů zahrnout do zákonů, vyhlášek a nařízení a je třeba je dospecifikovat vnitřními předpisy.

Jedním ze stěžejních předpisů pro vnitřní fungování a úřadování je spisový řád. Každý původce, tedy i městské a obecní úřady, jej vydávají na základě § 66 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, a § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (blíže viz [1] a [2]). Spisový řád je vnitřní předpis, který stanoví základní pravidla pro manipulaci s dokumenty, použití razítek se státním znakem, použití elektronických zabezpečovacích prvků jako je elektronický podpis, elektronická pečeť a elektronické časové razítko, a dále průběh skartačního řízení. Součástí spisového řádu je spisový a skartační plán, který obsahuje seznam typů dokumentů rozřazených do věcných skupin s vyznačenými spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami. Strukturu a podrobnosti zpracování spisového a skartačního plánu a také některé obsahové náležitosti spisového řádu stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

Protože sestavení dobrého spisového řádu, který bude správně a hlavně maximálně věcně popisovat všechny etapy výkonu spisové služby, není jednoduchá záležitost, přišla společnost Triada v roce 2018 s nabídkou služby celkové pomoci s přípravou této směrnice a identifikací slabých míst ve vedení spisové služby na úřadě. Za uplynulé roky již bylo sestaveno a aktualizováno velké množství spisových řádů, přičemž obecní úřad Babice nad Svitavou a obecní úřad Řícmanice patří mezi více než sto zákazníků, kteří využili této služby plně, tedy nechali si zpracovat celý nový spisový řád se všemi potřebnými přílohami. Tento příspěvek shrnuje jejich zkušenosti.

Role spisové služby v úřadování

Spisová služba je často úředníky vnímána negativním způsobem, neboť poměrně přísně formalizuje postupy a pravidla pro nakládání s dokumenty po celou dobu jejich životního cyklu u úřadu. Avšak toto precizní dodržování základních postupů úřadování a přesná evidence dokumentů je základem fungování veřejné správy již více než dvě stě let. Podle aktuálně platných předpisů je spisová služba odbornou správou dokumentů vzniklých z činnosti původce, popřípadě z činnosti jeho právních předchůdců, zahrnující jejich řádný příjem, evidenci, rozdělování, oběh, vyřizování, vyhotovování, podepisování, odesílání, ukládání a vyřazování ve skartačním řízení, a to včetně kontroly těchto činností [§ 2 písm. l) zákona č. 499/2004 Sb.].

Spisová služba musí reflektovat vývoj společnosti směrem k celkové digitalizaci, a proto je již od roku 2012 preferovanou volbou (pro některé původce dokonce povinnou formou) elektronické vedení spisové služby. Má-li být elektronizace veřejné správy skutečně efektivní, musí být na vnější komunikační a informační nástroje e-Governmentu jako jsou datové schránky, aplikace CzechPOINT, základní registry apod. napojen v rámci vnitřního fungování úřadů výkonný systém, který přímočaře spojuje vnitřní a vnější procesy každodenního úřadování. Správně nastavený elektronický systém spisové služby je tak užitečným pomocníkem, který bdí nad dodržováním domluvených postupů a zajistí, aby evidence dokumentů byla úplná, aby elektronické

dokumenty mohly být jednoduše přijímány a odesílány prostřednictvím elektronických komunikačních kanálů, aby nakládání s dokumenty a spisy bylo transparentní a průkazné, aby se ani listinné dokumenty neztrácely a aby byly dodržovány zásady ochrany osobních údajů včetně zásady omezeného uložení pouze po dobu nezbytně nutnou pro dosažení daného cíle zpracování (viz též [1]).

Důležitým aspektem, který je třeba také zohlednit, je nově schválený zákon o právu na digitální služby. Podle § 14 odst. 3 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby, má sice samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti právo, nikoli však povinnost poskytovat digitální služby podle tohoto zákona. Je ale třeba zdůraznit ono vymezení, že se jedná o výkon samostatné působnosti. Jak samostatná, tak právě přenesená působnost, na níž se již výjimka v žádném případě nevztahuje, jsou často velmi úzce propojeny. Naplnění práv zavedených citovaným zákonem opět úzce souvisí s efektivně nasazeným a implementovaným elektronickým systémem spisové služby, přičemž tento systém nemůže nikdy zcela v rámci organizace fungovat, pokud synergicky nepůsobí technické a organizační faktory. Tím technickým je správná volba a výběr elektronického systému spisové služby a tím organizačním jsou dobře nastavená pravidla zapsaná do podoby spisového řádu úřadu.

Obec Babice nad Svitavou

Obec Babice nad Svitavou leží 13 km severovýchodně od Brna v nadmořské výšce 460 m.n.m. Je to starobylá obec, jejíž dominantou je farní kostelem z roku 1448 zasvěcený sv. Janu Křtiteli. V obci je zřízena mateřská i základní škola a působí zde celá řada spolků a klubů. Aktuálně má obec přibližně 1100 obyvatel.

V čele obce stojí starosta Ing. Eduard Levý a devítičlenné zastupitelstvo. Obec má dva místostarosty. Další informace o obci lze najít na webových stránkách dostupných na adrese <https://www.babice-nad-svitavou.cz>.

Obec Babice nad Svitavou je z hlediska výkonu přenesené působnosti obcí I. typu, tedy vykonává základní rozsah přenesené působnosti. Obecní úřad se sestává z uvolněného starosty, administrativní pracovníce a účetní. Podatelnu vykonává zejména administrativní pracovníce, ale v zastoupení mohou podání přijímat a evidovat všechny tři uvedené osoby. Průměrný počet čísel jednacích v jednom roce je přibližně 1200.



Obr. 1: Babice nad Svitavou, náměstí, zdroj [3].

Spisový řád OÚ Babice nad Svitavou

Spisový řád OÚ Babice nad Svitavou vydává na základě § 66 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 110 odst. 3 a 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších

předpisů, starosta obce. Před realizací nového spisového řádu měla obec tento dokument z roku 2007, kdy ještě neexistovaly datové schránky a nebyla legislativně zavedena elektronická spisová služba. Proto se obec rozhodla využít služeb společnosti Triada pro tvorbu nového spisového řádu.

Aktuálně vede obec spisovou službu v elektronické podobě v elektronickém systému spisové služby, přičemž jako dodavatele tohoto systému si vybrala společnost Triada. Elektronický systém spisové služby Munis ERMS, jehož je společnost Triada tvůrcem i dodavatelem, je velmi variabilní nástroj, který může být nastaven tak, aby vyhovoval jak malému původci, tak provozu na velkých městech či jiných organizacích veřejné správy.

Za vedení spisové služby OÚ Babice nad Svitavou je zodpovědný starosta, který také kontroluje dodržování celého spisového řádu. Tento nový předpis vznikl po vyplnění obsáhlého dotazníku s více než 300 otázkami. Samozřejmě, že vyplnění tohoto dotazníku probíhalo asistovanou cestou v rámci návštěvy pracovníka společnosti Triada, který pomohl rozklíčovat všechny detaily výkonu spisové služby a pravidel oběhu a zpracování dokumentů tak, aby výsledný řád skutečně reflektoval zavedenou praxi a zároveň jí přidával potřebný pořádek, který je pro řádné vedené spisové služby nezbytný.

Nový spisový řád úřadu detailně řeší všechny etapy výkonu spisové služby od příjmu dokumentů, přes jejich označování, konverzi a převod do výstupního datového formátu, evidenci dokumentů a jejich označování, související pravidla ochrany osobních údajů, rozdělování a oběh dokumentů, tvorbu spisů a vyřizování dokumentů a uzavírání spisů, dále vyhotovování dokumentů, pravidla pro podepisování a užívání razítek, odesílání dokumentů, až k jejich ukládání a vyřazování ve skartačním řízení. Nedílnou součástí je také popis případné spisové rozluky nebo vedení spisové služby v mimořádných situacích. Spisový řád má celkem 12 příloh.

Z pozice starosty obce Babice nad Svitavou k tomu dodávám, že orientovat se v legislativní džungli je pro občana, ale i pro úředníka velmi složité. Jsme rádi, že společnost Triada pomáhá našim úřednicím orientovat se ve změní paragrafů a že vytváří prostředí, které je v souladu s legislativou, a zároveň jim usnadňuje a zpřehledňuje práci. Elektronická spisová služba Munis ERMS a služba tvorba spisových řádů je toho krásným příkladem.

Obec Řícmanice

Obec Řícmanice leží pouhých 5 km severovýchodně od Brna. V obci žije 811 obyvatel. Z hlediska výkonu přenesené působnosti jde o obec I. typu. Okolí obce je z velké části zalesněno, v údolí u potoka leží obecní koupaliště a fotbalové a víceúčelové hřiště. V obci působí celá řada spolků a klubů. V obci je zřízena mateřská i základní škola. Další informace o obci lze najít na webových stránkách dostupných na adrese <<https://ricmanice.cz/popis-obce/>>.

V čele obce stojí starosta Ing. Libor Slabý a sedmičlenné zastupitelstvo. Obec má místostarostku a místostarostu. Je zřízen kontrolní a finanční výbor.

Obecní úřad se sestává pouze z uvolněného starosty a jedné referentky. Tomu také odpovídá oběh dokumentů, který ale musí samozřejmě postihnout i zastupitele a zřízené výbory. Průměrný počet čísel jednacích v jednom roce je 900.



Obr. 2: Obec Řícmanice, zdroj [4].

Spisový řád OÚ Řícmanice

Spisový řád OÚ Řícmanice vydává na základě § 66 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 110 odst. 3 a 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, starosta obce, který je také odpovědný za vedení spisové služby a pověřený kontrolou dodržování tohoto vnitřního předpisu. Před realizací nového spisového řádu měla obec tento dokument z roku 2004, kdy ještě neexistovaly datové schránky a nebyl účinný soudobý zákon o archivnictví a spisové službě. Nejen proto se obec rozhodla využít služeb společnosti Triada pro tvorbu nového spisového řádu.

Přestože jde o obec I. typu a počet zpracovávaných dokumentů je adekvátní velikostní kategorii obce do jednoho tisíce obyvatel, rozhodla se obec vést spisovou službu v elektronické podobě, neboť tento nástroj koresponduje s rozvojem elektronizace veřejné správy a hlavně kvalitně zajistí uložení elektronických dokumentů během celého běhu skartační doby. Jako dodavatele elektronického systému spisové služby si obec vybrala společnost Triada, která je nejen dodavatelem, ale i tvůrcem elektronického systému spisové služby Munis ERMS.

Nový spisový řád byl vytvořen hned v polovině roku 2018. Tento nový předpis vznikl po vyplnění obsáhlého dotazníku s více než 300 otázkami v červnu uvedeného roku. Samozřejmě, že vyplnění tohoto dotazníku probíhalo asistovaným způsobem s pomocí pracovníka společnosti Triada. Předání výsledného spisového řádu spolu se zaškolením a dalšími potřebnými kroky pak proběhlo v říjnu, přičemž nový spisový řád úřadu platí od 16. 12. 2019. Nový spisový řád úřadu detailně řeší všechny etapy výkonu spisové služby a má celkem 12 příloh.

Služba „tvorba spisových řádů“ společnosti Triada nám výrazně pomohla při zvládnutí úkolů plynoucích ze zákona o archivnictví a spisové službě. Navíc nám vypomohla i při definování činností jednotlivých pracovníků úřadu. A také zlepšila vnitřní fungování úřadu v souladu se spisovým řádem a platnými zákony.

Literatura

- [1] Lechner. T. Důležitost spisového řádu pro kvalitní úřadování. *Obec&Finance* 2019, č. 5, s. 63.
- [2] Kunt, M., Lechner, T. Spisová služba. 2. aktual. vyd. Praha : Leges, 2017. 384 s. Praktik. ISBN 978-80-7502-233-2.
- [3] Oficiální webové stránky obce Babice nad Svitavou, dostupné na <<https://www.babice-nad-svitavou.cz/>>.
- [4] Oficiální webové stránky obce Řícmanice, dostupné na <<https://www.ricmanice.cz/>>.

DATOVÁ ANALÝZA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ S VYUŽITÍM UMĚLÉ INTELIGENCE

Zdeněk Šimek,

Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra ČR

Úvod

Digitální simulace patří k základním pilířům koncepční činnosti. Na jedné straně je znalostní bázi analýza jevů a reálného prostředí, na druhé straně je předvídání důsledků plánovaných změn neoddělitelnou součástí koncepčního procesu. Stěžejním prvkem systému analýzy dat ve veřejné správě jsou prediktivní modely postavené na nejnovějších možnostech počítačové simulace. Mezi ně patří expertní systémy umělé inteligence (ESUI).

Výchozí myšlenka

Modelování koncepčních změn a prediktivních modelů je opřeno o myšlenku, že je nejvýše žádoucí, aby tyto modely byly provedeny jako součást komplexní analýzy. Počítačové modelování by tedy – v konečném důsledku – mělo minimalizovat, respektive zcela eliminovat dohady o zjevně poznatelných skutečnostech.

Osoby, podílející se na strategickém rozhodování a koncepci ve veřejné správě, mají mít v ideálním případě přístup k informacím, zahrnující exaktní výsledky generované na základě vstupních parametrů, které jsou většinou známé či ve vysoké míře předvídatelné. Osoby takto zainteresované by tedy měly zohledňovat nejen reálné procesy, ale i modelové stavy. ESUI však nenahrazují koncepční uvažování ani negenerují obligatorní koncepční návrhy. Smyslem ESUI je poskytnout technologickou oporu v aspektech, kde jsou parametry veřejné správy principiálně spočitatelné.

Simulování jevů ve veřejné správě

Simulovat lze prakticky všechny hypotetické, kvantifikovatelné skutečnosti ve veřejné správě. Je možné modelovat administrativní uspořádání státu, počty nebo koncentraci konkrétních úřadů i jejich kategorií, síť služeb veřejné správy. Simulované stavy jsou matematicky analyzovány a ESUI následně umožňují nahlížet do důsledků, které jsou implikovány zamýšlenými změnami. To znamená nahlížet do důsledků finančních (finanční toky na určité agendy či územní celky), geografických (vizualizace území) či změn dostupnosti na jednotlivé úřady i v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností nebo krajů.

ESUI, na rozdíl od tradičních deterministických matematických modelů, simulují stochastické jevy – demografii, migraci obyvatelstva, geografii rozvoje, ekologické dopady či prediktivní modely na základě datové analýzy. Takové analýzy lze následně zohlednit, např. zavádění koncepčních návrhů do praxe (individuální prediktivní modely). Důraz je kladen na přesnost simulace mikro- i makro-jevů, které nelze vzhledem k dynamičnosti a stochastickému charakteru veřejné správy dosáhnout tradičními matematickými metodami, neboť tyto metody mají vůči nim obvykle nízkou míru přiléhavosti.

Deklarovaný způsob modelování z hlediska programování

Modelování jevů veřejné správy nelze – vzhledem ke komplikovanosti a rozsáhlé datové základně (Big Data) – dostatečně realizovat bez implementace prvků umělé inteligence. ESUI využívají konkrétně simplexovou algoritmicizaci lineárního programování v kombinaci s genetickým kódováním a regresní fuzzy analýzou. K vlastnímu programování ESUI je využíván programovací jazyk Lua, především pro jeho minimalismus a rychlost, dva podstatné parametry vhodné k vývoji a implementaci knihoven umělé inteligence.

Ve zmíněných případech jde o iterativní matematické metody, které lze využít k modelování konkrétních koncepčních návrhů ve veřejné správě, ekonomickým modelům, k prediktivnímu modelování vývoje či k optimalizaci stávajícího stavu. Jedná se o druh strojového učení (machine learning).

Simplexové algoritmy lineárního programování

Simplexová metoda je způsob řešení problémů lineární optimalizace, kdy postupujeme od základního (heuristického, random) řešení krok za krokem tak, aby následné řešení obsahovalo hodnotu účelové funkce vyšší než v předchozím kroku. Tento proces se provádí cyklicky tak dlouho, až algoritmus terminuje (tj. dosáhne optimálního stavu, resp. osciluje), či dokud nedosáhne předem deklarovaného počtu kroků.

Simplexovými algoritmy hledáme iterativně nejvyšší hodnotu účelové funkce. Ve veřejné správě jde o takový druh optimalizace, kdy pro určitý segment (území, správní roli apod.) hledáme vhodné parametry. Například požadujeme změny personální agendy v území tak, aby vážený průměr indexu dostupnosti k určité službě veřejné správy byl pro daný region přijatelný a zároveň byl i srovnatelný s jinými váženými průměry v ostatních regionech podobné velikosti.

Standardní postupy obvykle umožňují derivovat průběh známých hodnot pomocí polynomiálních křivek a rovnic. V případech, kdy jsou známé hodnoty ovšem zatíženy chybovostí nebo rozdílnou metodikou aplikovanou v různém čase, nebo jsou přímo stochastického charakteru, je zapotřebí přistoupit nikoli k derivaci takové polynomiální křivky, která je proložena body tak, aby součet nejmenších čtverců vzdáleností od zdrojových hodnot byl co nejmenší, nýbrž k derivaci funkce orientovanou k poslednímu známému výsledku.

Ke stochastickému jevu nelze přistupovat jako by se jednalo o jev deterministický. V procesu se stochastickým charakterem je třeba brát v úvahu poslední údaj jako nejvíce relevantní (s nejvyšší vahou, determinant), přičemž křivka relevantnosti (váhy) údajů klesá spolu se vzdáleností času (prvků). Křivku je tak třeba deformovat takovým způsobem, aby poslední známý údaj byl považován za výsledek účelové funkce simplexového algoritmu.

Nejprve je nutno vypočítat koeficienty polynomiální regrese pro všechny prvky s výjimkou posledního známého, který bude danou křivku determinovat. Poslední známý prvek bude hodnotou účelové funkce.

Křivku polynomiální rovnice je zapotřebí deformovat tak, aby verifikovaný údaj pro predikovaný výsledek byl hodnotou účelové funkce. K tomuto výsledku lze v polynomiální rovnici druhého stupně (kvadratický polynom) dospět třemi možnými způsoby – modifikací jednotlivých koeficientů A, B, C. Tyto výsledky (v rozpětí min-max) tvoří intence predikované hodnoty.

Genetické algoritmy

Genetickými algoritmy rozumíme heuristický postup, inspirovaný klasickými evolučními procesy, za jehož pomoci můžeme nalézat řešení složitých optimalizačních problémů a problémů, pro které neexistuje použitelný exaktní algoritmus. V případě hledání modifikace polynomiální křivky je možné využít programové smyčky přibližně 1000 opakování, při níž už algoritmus obvykle terminuje. Genetické a simplexové algoritmy se doplňují.

Započítáním kteréhokoli koeficientu z výsledků genetického kódu vyjde predikce pro verifikovaný člen. Pro predikovaný člen jsou hodnoty se započtením vygenerovaných koeficientů A1, A2, A3 genetickým algoritmem.

Porovnání přesnosti predikovaného stavu stochastického jevu úbytku počtu obyvatel města Ostrava podle deterministických regresních modelů s genetickou algoritmizací simplexové metody oproti skutečnosti:

Model	počet obyvatel 2019 ¹	Přesnost vůči REAL (%)
Reálně	289128	--
Lineární	287892	99,57
Kvadratický	287000	99,26
Kubický	290829	99,41
Kvartický	291647	99,13
GA_min	287945	99,59
GA_max	288337	99,73

Vyžaduje-li to dynamika procesu, je možné zvýšit stupeň regrese zpětné vazby strojového učení genetického algoritmu. V těchto případech se vypočte tzv. normální soustava rovnic pomocí vektorů (maticový výpočet) a ve druhém kroku řešení soustavy rovnic o X neznámých (podle stupně regrese).

Regresní fuzzy analýza, fuzzy aproximace

V kombinaci s výše uvedeným postupem je pro aspekty veřejné správy nejvhodnější využít principy fuzzy logiky.

Predikce stochastických jevů ve veřejné správě procházejí jistým rozostřením, neboť jsou závislé na mnoha neanalyzovatelných či v praxi ne vždy známých faktorech (mezi ně může patřit např. i vůle politické moci či lobby). Přesto se dají vysledovat zákonitosti a vztahy, které mají podobný původ a mechanismus. Fuzzy modelování zde představuje simulaci nelineárních (nestabilních) systémů a je vhodné pro získávání informací o stavu systému během samotného procesu řízení.

V ESUI je pro prediktivní modelování využito fuzzy modelování, a to jak pro regulaci finální hodnoty (přibližná dedukce), tak pro přemostění neznámých, chybějících či anomálních hodnot.

V obou případech je realizován princip T-S fuzzy aproximace. Ten spočívá v rozdělení stavového prostoru na jednotlivé oblasti, jejich linearizaci (vytvoření lokálních lineárních systémů v okolí pracovního bodu) a aplikaci fuzzy pravidel při jejich překrývání, ačkoliv je globální systém nelineární. Za pracovní bod je pokládána známá hodnota získaná exaktně (měření, datové sady), nebo kvalitativně (znalosti získané pozorováním nebo zkušeností).

Základem klasického regulátoru je uzavřená zpětnovazební smyčka. Fuzzy regulátor aplikuje regulační strategii pomocí podmínek IF...THEN. Báze těchto znalostí vstupuje do inferenčního mechanismu zpracovávajícího vstupní hodnoty (fuzzy logická dedukce). Báze znalostí může být libovolně široká. Po inferenci dochází k defuzzifikaci, tj. konkrétnímu akčnímu zásahu.

Regulace pomocí uzavřené zpětnovazební smyčky

Pokud ve znalostní bázi chybí nějaké údaje, je nutné zvolit regulační strategii tak, aby je regulátor virtuálně (pracovně) doplnil.

V příkladu vývoje počtu obyvatel města Ostrava chybí 1 údaj:

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ²
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
311402	310078	309098	308374	307767	306006	N/A ³	299622	297421	295653	294200	292681	291634	290450	289128

1 Zdroj: ČSÚ

2 Predikovaný údaj

3 Chybějící hodnota

Klasický regresní model tento údaj nezahrnuje. Pro přesnější modelování je však třeba tento údaj doplnit, a to pomocí zpětnovažebních smyčky. V poli se tak nejprve vypočítá 7. údaj na základě simplexového algoritmu (rozptyl GA_min, GA_max je přípustné nahradit aritmetickým/harmonickým průměrem nebo jinou korekcí), teprve poté se spočítá poslední, predikovaný údaj. S chybějícím údajem v poli se nakládá, jako by byl a priori predikovaný.

Program nejprve najde chybějící údaje v poli, spočítá je zvlášť a finální predikovaný údaj spočítá až na kompletně doplněném poli.

Ve veřejné správě využíváme bázi znalostí pravidel IF...THEN pro inferenční mechanismus fuzzy regulace. Na příkladu služby veřejné správy je například možné hovořit o její „dobré“ nebo „špatné“ dostupnosti. Je třeba vždy stanovit vhodnou škálu jazykových evaluačních výrazů a následně ji implementovat do již zmiňované programové struktury IF...THEN.

Pro složité dynamické procesy veřejné správy je k dispozici shlukovací algoritmus, pomocí kterého je možné celou křivku vývoje rozdělit na několik navzájem sourodých shluků (vypočtením centra shluků) a aproximovat všechny hodnoty v poli na základě shlukové analýzy.

Korekce posledního shluku

Dynamický vývoj je vhodné rozložit shlukovací metodou na shluky (tj. takové bodové množiny, kde jsou si body polohově nebo časově blízké). Pro jednoduchost lze počítat s předem stanovenou fixní hodnotou, která obvykle odpovídá posledním cca 30 % všech hodnot. Na nich se provede znovu analýza pomocí simplexové metody a s původní predikovanou hodnotou vytvoří aritmetický průměr.

Město Ostrava, vývoj počtu obyvatel:

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
311402	310078	309098	308374	307767	306006	303609	299622	297421	295653	294200	292681	291634	290450	289128

Zeleně je vyznačen poslední shluk (fixně stanoven), který bude program procházet znovu – jako by byl samostatnou znalostní bází.

Predikovaná intence pro 15. člen (tj. r. 2019) je Y_3 (GA_min₁) a Y_1 (GA_max₁):

$$GA_min_1 = 287945$$

$$GA_max_1 = 288337$$

Shlukový algoritmus pro 15. člen je Y_3 (GA_min₂) a Y_1 (GA_max₂):

$$GA_min_2 = 289614$$

$$GA_max_2 = 289683$$

Finální predikce pro 15. člen s korekcí shlukové metody je v intenci GA_min a GA_max:

$$GA_min = (GA_min_1 + GA_min_2)/2 = 288780$$

$$GA_max = (GA_max_1 + GA_max_2)/2 = 289010$$

Porovnání přesnosti predikovaného stavu úbytku počtu obyvatel podle deterministických regresních modelů s genetickou algoritmicí simplexové metody a implementací shlukové metody oproti skutečnosti:

Model	počet obyvatel 2019	Přesnost vůči REAL (%)
Reálně	289128	100
Lineární	287892	99,57
Kvadratický	287000	99,26
Kubický	290829	99,41
Kvartický	291647	99,13
GA_min	288780	99,88
GA_max	289010	99,96

Příklad vývoje počtu obyvatel je z hlediska výsledného efektu stále málo signifikantním, neboť zde i klasické deterministické modely mají relativně vysokou míru přiléhavosti. Pokud bychom však tyto modely aplikovaly například na celou Českou republiku, tj. na všechny obce a města jednotlivě, predikce vůči realitě by se rozcházely markantněji.

Vezmeme-li v úvahu dynamičtější stochastický jev – časovou řadu počet svateb na 1000 obyvatel od roku 1785⁴, pak deterministickými modely dosáhneme cca 30–50 % přiléhavosti. Klasické prediktivní modely budou mít minimální míru úspěšnosti nebo tu mohou zcela selhávat (bez ohledu na stupeň polynomu), zatímco modely založené na umělé inteligenci budou velice přesné. Použijeme-li genetickou algoritmicí s korekcí posledního shluku, dostaneme se s predikcí na roky 2010–2019 na téměř 97 % přesnost oproti predikci klasických modelů:

Rok	počet sňatků na 1000 obyvatel – predikce na základě časové řady					
	Reálně	GA	Logaritmický	Polynom 2	Polynom 3	Polynom 4
	100 %	96,74 %	58,23 %	67,65 %	29,78 %	--
2010	4,4	4,5	7,9	6,9	2,1	-7,0
2011	4,3	4,5	7,9	6,9	2,0	-7,3
2012	4,3	4,5	7,9	6,9	1,8	-7,7
2013	4,1	4,5	7,9	6,8	1,6	-8,1
2014	4,3	4,4	7,9	6,8	1,5	-8,5
2015	4,6	4,5	7,9	6,8	1,3	-8,9
2016	4,8	4,4	7,9	6,8	1,1	-9,3
2017	5,0	4,5	7,9	6,7	0,9	-9,7
2018	5,1	4,3	7,9	6,7	0,8	-10,1
2019	5,1	4,4	7,9	6,7	0,6	-10,5

Implementace do externího prostředí

ESUI jsou navrženy tak, aby byly schopny komunikovat s libovolnou aplikací a současně umožňovaly autonomní provoz. Komunikace se systémem je zabezpečována prostřednictvím jednostranného aplikačního rozhraní (API). Jedná se o jazykově nezávislé API umožňující jak volání knihovnických funkcí, tak samostatný výstup. Funkcionální modul je zapouzdřen a je možno jej implementovat do libovolného kódu s modifikací konkrétního programovacího jazyka.

⁴ Zdroj: ČSÚ

Základní modul rozhraní má otevřen libovolný počet vstupních parametrů a jednoho parametru pro predikci. Dalším vstupem je počet generací genetického algoritmu (iterací simplexového algoritmu) pro generování hodnoty účelové funkce. Knihovna automatizovaně provede proces polynomiální regrese, eliminaci posledního známého členu, vypočtení simplexového algoritmu a genetickou automaticky definovanou funkci (ADF) pro finální koeficienty regresních rovnic. Dále provede fuzzy aproximaci pomocí shlukových algoritmů (simulaci chybějících hodnot) a provede korekci finální predikce. Na výstupu je intence prediktivního stavu podle simplexového algoritmu lineárního programování (ve formátu GA_min, GA_max).

Trasování dat do vizualizačních nástrojů (knihovny, frameworku, ArcGIS) je možné realizovat již na základě API dokumentace.

Závěr

Potenciál využití genetických a simplexových algoritmů pro optimalizační problémy a pokročilou analýzu dat je značný. Ve veřejné správě se vyskytují případy, kdy nehledáme jen extrém účelové funkce, ale je třeba počítat i s omezujícími podmínkami. Množina přípustných řešení je potom vztažena k těmto omezujícím podmínkám a prostor prohledávání se zúží (tzv. vázaný extrém).

U praktických problémů jsou ale omezující podmínky často součástí řešení a s jejich rigidní znalostí by úloha postrádala smysl. V genetickém programování – či obecně programování strojového učení – lze k tomuto účelu využít různých technik, např. penalizační metodu nepřipustných individuí, opravné prostředky (opravné algoritmy), rekombinační operátory nebo dekodéry, tj. vyřazování nepřipustných individuí z prostoru prohledávání.

Nespornou výhodou programování prvků umělé inteligence je jejich univerzálnost. Stejnou knihovnu algoritmů lze s drobnými obměnami využít pro široké spektrum problémů. Řešení veřejných rozpočtů, datovou analýzu libovolného spektra dat, hledání koeficientů pro nejsložitější případy nebo k optimalizačním, analytickým či diagnostickým účelům Big Dat. Ačkoliv tato sada algoritmů nemusí pro požadovaná zadání poskytovat definitivní závěry s matematickou jistotou (což není ani jejich smyslem), díky praktičnosti, univerzálnosti a rychlému nalezení vhodného řešení v omezeném čase, nabývá paradigma genetických a simplexových algoritmů na významu a stává se jedním z pilířů rozvíjejícího se oboru umělé inteligence.

INFRASTRUKTURA DIGITÁLNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICĚ A V JEJÍCH SOUSEDNÍCH STÁTECH

Ing. Lenka Vaňková, Katedra práva, Národohospodářská fakulta,
Vysoká škola ekonomická v Praze

Úvod

Zapojování informačních a komunikačních technologií (dále ICT) do činností veřejné správy, které bývá již několik let v mezinárodním rozměru stabilněji označováno jako e-Government, je důležitou komponentou současných správních reforem a bývá také považováno za předpoklad reformních procesů jiných [17]. E-government zahrnuje použití informačních technologií, jako je oblastní síť, internet a dokonce i mobilní výpočetní technika, aby se zlepšila a diverzifikovala kvalita poskytnutých služeb občanům a podnikatelům [4], [13].

Rozvoj elektronických služeb e-Governmentu byl celosvětově usnadněn rychlým pokrokem v oblasti ICT [4], [12]. Inovace digitálních služeb hrají důležitou roli v poskytování služeb v našem každodenním životě, zejména v oblasti poskytování služeb ve veřejném sektoru [15]. Téměř všechny instituce, soukromé i veřejné, by měly udržovat svoji konkurenceschopnost vytvořením platformy digitálních služeb [15]. Vládní instituce hledají lepší způsoby, jak efektivně poskytovat veřejné služby. V důsledku toho se řada vlád po celém světě přetransformovala z poskytování služeb zaměřených na státní správu na poskytování služeb zaměřených na občany [1], [14]. V dnešní době téměř všechny vlády využívají e-Government jako nástroj k transformaci poskytování služeb a k lepší interakci s občany [2].

OECD v roce 2014 vydala doporučení, týkající se strategií digitální veřejné správy, ve kterých mimo jiné uznala novou etapu vyspělosti ve využívání digitálních technologií vládami a přechod od „e-Governmentu“ k „digitální veřejné správě“ s ohledem na otevírání, inovace a modernizaci veřejného sektoru. OECD přitom definuje e-Government jako používání informačních a komunikačních technologií vládami, zejména internetu, jako nástroje k dosažení lepší správy. Digitální veřejnou správu definuje jako využívání digitálních technologií jakožto nedílné součásti modernizačních strategií vlád k vytvoření veřejné hodnoty [17].

Infrastruktury digitální veřejné správy poskytují obecné funkce, které využívá velké množství uživatelů. Obvykle nemají žádnou centrální autoritu, jsou řízeny sítěmi a obsahují jak nově vzniklé, tak účelně navržené části. Jejich použití se časem mění a velké množství jednotlivců je používá pro různé účely. Základní infrastruktura digitální veřejné správy se postupem času vyvíjela a směřovala k další generaci, která poskytuje nejen technologické služby, včetně konektivity a bezpečnosti, ale také sdílené informace a znalosti v různých oblastech, a tím usnadňuje participaci, přetransformovává legislativu a řídí spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem a tímto způsobem podporuje digitální veřejnou správu [11].

Článek na základě komparativní analýzy hodnotí infrastrukturu digitální veřejné správy v České republice a v jejích sousedních státech – ve Spolkové republice Německo (dále jen Německo), v Polsku, na Slovensku a v Rakousku. Jedná se o infrastrukturu, kterou prezentuje Evropská komise prostřednictvím NIFO (Národní observatoř pro interoperabilitu států) na svých webových stránkách v informačních přehledech a která je zavedena na podporu činností digitální veřejné správy v každé zemi EU. Informační přehledy odrážejí pokračující posun paradigmatu od koncepce e-Governmentu k širší koncepci digitální veřejné správy [6].

Komparativní analýza

Infrastruktura digitální veřejné správy dle informačních přehledů Evropské komise je rozdělena do deseti oblastí, přičemž komparativní analýza je provedena pro každou oblast zvlášť. Komplexní přehled infrastruktury digitální veřejné správy vybraných zemí je uveden v následující tabulce.

Česká republika	Německo	Polsko	Slovensko	Rakousko
Portály				
Portál veřejné správy	Bund.de	RP Portal - GOV.PL	Portál divize informační společnosti	Oesterreich.gv.at (dříve HELP.gv.at)
Portál občana	GovData	Dane.gov.pl	Portály OVM	Portál obchodních služeb (USP)
Elektronický portál územních samospráv (ePUSA)		ePUAP Portal	Legislativní a informační portál Slov-Lex	Právní informační systém Rakouské republiky (RIS)
Portál Města a obce online (MOOL)		Obywatel.gov.pl	CSIRT.SK	Otevřený vládní datový portál (data.gv.at)
Portál Datové schránky		Geoportal		Portál FinanzOnline
ePortál ČSSZ		Biznes.gov.pl		Portál GESUNDheit.gv.at
		Centrální registrace a informace o podnikání		Bezpečnostní portál ICT
		eCourt		
		Středisko vládních právních předpisů		
Projekty				
Komunikační infrastruktura Informačních systémů veřejné správy (KIVS)	Informační síť Berlin-Bonn (IVBB)	STAP	GovNet - fyzická síť mezi orgány veřejné správy	
Kontaktní místo veřejné správy (CzechPOINT)	Spolkové sítě (Netze des Bundes-NdB)	SIPR - ICT systém		
Portál digitálního kulturního dědictví	Deutschland-Online Infrastruktur (DOI)	Národní vzdělávací síť		
Centrální místo služeb (CMS 2.0)				
Mobilní aplikace „Co dělat, kdyžž...“				
Výměna dat				
Informační systém datových schránek (ISDS)	De-Mail	mCitizen	Portál Oversi.sk pro zaměstnance státní správy Vládní cloud	Služba elektronického doručování (ELAK) Elektronický systém souborů (ELAK)
Služby vytvářející důvěru a elektronická identifikace				
Elektronický podpis	Aliance podpisů (elektronický podpis)	Důvěryhodný profil (elektronický podpis)	eObčanka (eID)	Skupina portálů
Elektronický pas	Elektronický pas (ePass)	Národní uzel elektronické identifikace		Mobilní podpis a občanská karta
eObčanka	Elektronická identifikační karta	Elektronická identifikační karta		Ověření podpisu
Česká národní certifikační autorita (CVCA)		Certifikáty komerčních CA		
		Komerční elektronické podpisy		
Elektronické veřejné zakázky				
Portál elektronických veřejných zakázek	Platforma elektronického výběrového řízení (XVergabe)	Platformy pro zadávání veřejných zakázek: Úřad pro veřejné zakázky	Informační systém elektronického zadávání veřejných zakázek (EVO)	Platforma pro veřejné zakázky (PEP-Online)
Portál o veřejných zakázkách a koncesích	Spolková platforma elektronického zadávání veřejných zakázek (eVergabe)	Informace o polském systému veřejných zakázek		Elektronický nákupní systém BBG
Portál NEN	Elektronická nákupní platforma pro federální úřady a instituce (Kaufhaus des Bundes - KdB)			
Elektronická fakturace				
Národní mnohostranné fórum ČR pro e-fakturaci (NMFČR)	Elektronická fakturační služba pro federální vládu (e-Rechnung)	Infrastruktura elektronické fakturace		Plán implementace evropského standardu eFakturace na federální úrovni
Elektronické platby				
Platební brána	ePay BL	Elektronické soudní platby		
Řízení znalostí				
Digitální mapa veřejné správy (DMVS)	Knihovní portál (Bibliotheksportal)	Widok.gov.pl	Ústřední portál veřejné správy	MOOC (Massive Open Online Course)
	Online knihovna pro XML datové formáty (Xrepository)	Veřejný informační bulletin		eGovLabs - Připojte se
		Integrovaná elektronická platforma		
Přeshraniční platformy				
Registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN)	Evropský obchodní rejstřík (EBR), Evropský informační systém rejstříků trestů (ECRIS) a Evropský informační systém o registraci vozidel a řidičských průkazech (EUCARIS)	eIDAS uzel		
		Jednotné kontaktní místo		
Základní registry				
Národní bod pro identifikaci a autentizaci (NIA)	Registr služeb (DVDV)	Systém státních registrů (SSR)		Registr elektronického zpracování dat („DVR-Online“)
Informační systém sdílené služby (eGGSB)	Register factory	Registr sexuálních trestných činů		EUCARIS, ECRIS a EULIS
Informační systém základních registrů (ISZR)		Registr hypoték		

Tabulka 1: Infrastruktura digitální veřejné správy vybraných zemí. Zdroj: data Digital Government Factsheet 2019 (Czech republic, Germany, Poland, Slovakia, Austria), tabulka vlastní konstrukce.

Všechny sledované země mají portály, které usnadňují občanům, podnikům a institucím dané země komunikovat se subjekty veřejné správy, a to především v nejběžnějších životních situacích, podporují elektronickou výměnu informací. Jednotlivé portály shromažďují potřebné informace o ústřední (státní) a místní správě, poskytují přístup ke klíčovým informacím veřejné správy a k dostupným digitálním službám. Rovněž umožňují získání výstupů z informačních systémů veřejné správy, elektronické podání atd. Jedná se rovněž i o informační systémy, které obsahují aktuální databáze na území sledovaných států. Celkovým posláním je progresivně rozvíjet uživatelsky přívětivé elektronické služby s cílem podporovat digitální komunikaci mezi veřejnou správou a klienty veřejné správy, tj. občany, podnikateli a firmami. Německá vláda vytvořila společnou platformu pro digitalizaci, která získala podobu společné sítě administrativních portálů na spolkové a státní úrovni. Portály jsou strukturovány podle životních a obchodních situací. Komunální portály a služby jsou připojeny k portálové síti prostřednictvím státních portálů. Uživatelům jsou poskytovány servisní účty podobné zákaznickým účtům v online obchodu, které mají také funkci poštovní schránky [7].

Infrastrukturu všech sledovaných zemí, kromě Rakouska, dále tvoří projekty, které umožňují propojení všech orgánů veřejné správy (v případě Německa propojení spolkových orgánů), zajišťují bezpečnou a nákladově efektivní komunikaci a přístup k ústředním informačním zdrojům, přístup ke službám elektronické veřejné správy, propojení subjektů veřejné správy a státní správy, komunikaci subjektů veřejné správy a státní správy s dalšími subjekty v externích sítích, jako je internet nebo komunikační infrastruktura EU.

Výměnu dat v České republice zajišťují datové schránky, které jsou unikátní českou koncepcí a jsou určené pro doručování úředních dokumentů a pro komunikaci s orgány veřejné moci. Datové schránky nejsou povinné pro občany a OSVČ, kromě vybraných profesí. Zřízení datových schránek je však povinné pro právnické osoby a orgány veřejné moci [6]. V Německu je používána technologie De-Mail, která umožňuje občanům, podnikům a správám si bezpečně vyměňovat elektronické zprávy. Oproti běžným e-mailům lze prokázat doručování těchto zpráv a identitu odesílatele a příjemce a není možné číst ani manipulovat s obsahem e-mailu. De-maily jsou během přenosu šifrovány a nelze je zachytit ani manipulovat [7]. Polští občané využívají veřejnou mobilní aplikaci mCitizen, která je spuštěná na platformách Android a iOS [8]. Slovensko má portál Oversi.sk pro zaměstnance státní správy, který umožňuje ověření a výměnu čtyř typů dokumentů mezi orgány veřejné moci. Konkrétně jde o katastrální mapu, výstupy z obchodního rejstříku, trestního rejstříku a katastru nemovitostí. Dále má Slovensko vládní cloud [9]. Rakousko využívá pro výměnu dat soukromé elektronické doručovací služby v souladu s právními předpisy a technickými specifikacemi pro elektronické doručování, jejichž předchůdcem byla oficiální elektronická doručovací služba „Zustelldienst“ [5].

Služby vytvářející důvěru a elektronická identifikace jsou pro všechny zkoumané státy, kromě Slovenska, téměř identické. Identifikace osob, autentizace dokumentů na internetu a přístup k několika transakčním elektronickým veřejným službám jsou založeny na elektronických podpisech, ověřování totožnosti osob již probíhá na základě elektronické občanky nebo pasu. Slovenská eID zahrnuje i volitelnou funkci elektronického podepisování [9].

Česká republika má centralizovaný systém elektronického zadávání veřejných zakázek, který není v některých případech povinný, a má vytvořen portál, na kterém lze nalézt komplexní a přehledné informace o veřejných zakázkách. Uživatel má možnost orientovat se ve vnitrostátních a evropských právních a správních předpisech týkajících se veřejných zakázek a koncesí [6]. Německo má platformu pro předkládání cenových nabídek (eTendering) a spolkovou platformu elektronického zadávání veřejných zakázek (eVergabe). Projekt eVergabe byl považován za jeden z nejdůležitějších projektů iniciativy BundOnline 2005. Součástí služby bylo elektronické zadávání objednávek na základě komunikace mezi zadavatelem a potenciálními uchazeči, které jsou komplexní, právně závazné a bez spojitosti s médii. Kromě spolkové platformy pro elektronické zadávání veřejných zakázek, vyvinula agentura pro zadávání veřejných zakázek Spolkového ministerstva vnitra tzv. Spolkový obchodní dům. Prostřednictvím tohoto řešení probíhá objednávání materiálů prostřednictvím elektronického katalogu [7]. Polský Úřad pro veřejné zakázky hraje důležitou roli při tvorbě politiky a koordinaci celého domácího systému veřejných zakázek [8]. I zbylé dva státy, Slovensko a Rakousko, mají centralizované systémy elektronického zadávání veřejných zakázek.

V České republice jsou od 1.1.2019 všichni zadavatelé povinni přijímat příchozí e-faktury ve formátu stanoveném usnesením vlády České republiky č. 347/2017 od všech dodavatelů [6]. Služba elektronické fakturace pro spolkovou vládu byla spuštěna 27. 11. 2018 [7]. Polsko a Rakousko pokračuje v implementaci směrnice o elektronické fakturaci a budování platformy pro elektronickou fakturaci. Slovensko v oblasti elektronické fakturace a elektronických plateb doposud žádnou infrastrukturu nehlásí.

Elektronické platby prozatím využívají pouze Česká republika, Německo a Polsko, přičemž v Polsku je možné platit elektronicky pouze soudní poplatky. ePay BL byl v Německu zřízen jako povinná základní komponenta IT na úrovni spolkové vlády. ePay BL je softwarová komponenta, která podporuje několik platebních možností (např. giropay, kreditní karta, PayPal, záloha a faktura, SEPA inkaso, paydirekt) [7]. Realizace platební brány pro vybrané služby v ČR byla plánovaná na první polovinu roku 2019. Na její realizaci a implementaci se stále pracuje. Centrální platební brána, umožňující platbu za poplatky, pokuty, služby státní správy a samosprávy v jednotném rozhraní, pomocí platební karty, převodu z účtu a dalšími způsoby [18], je projekt zahrnutý i ve vládním programu Digitální Česko a spolupracuje na něm Portál občana. Některé platby přes internet v rámci Portálu občana jsou již možné, např. platba za psy, platba za odvoz komunálního odpadu.

Ministerstvo vnitra České republiky začalo realizovat projekt na vytvoření Digitální mapy veřejné správy (DMVS), která sjednocuje data z různých geografických informačních systémů v jedné aplikaci [6]. Německo zřídilo internetový knihovní portál, díky němuž mohou uživatelé všech spolkových zemí nepřetržitě vyhledávat v knihovních katalozích všech zúčastněných knihoven a ve specializovaných databázích. Německo má rovněž online knihovnu XRepository, která je ústředním místem pro zveřejňování širokého spektra dat souvisejících s projekty e-Governmentu, včetně datových modelů, schémat XML a příslušné dokumentace [7]. Polsko spustilo pilotní verzi portálu widok.gov.pl, který poskytuje informace o aktuálně přístupných službách veřejné správy společně s jejich relativními statistikami využití. Dále disponuje veřejným informačním bulletinem, jenž je oficiálním elektronickým deníkem poskytujícím přístup k veřejným informacím. Pro skladování a analýzu dat shromážděných jak z oblasti veřejné správy, tak z komerčně dostupných zdrojů, mají zřízenou Integrovanou analytickou platformu [8]. Slovenský Ústřední portál veřejné správy poskytuje centrální a jednotný přístup k informačním zdrojům a službám veřejné správy. Jeho nejdůležitějším úkolem je nasměrovat zúčastněné strany k používání konkrétní služby e-Governmentu a poskytovat navigaci k jednotlivým životním událostem, stejně jako užitečné tipy a triky [9]. Rakousko implementovalo na vysokých školách v rámci vzdělávání učitelů aktualizované kurzy týkající se používání digitálních médií ve výuce (MOOC), dále vytvořilo platformu eGovLabs pro komunitu vývojářů sady softwarových nástrojů MOA (Moduly pro online aplikace), která umožňuje strukturovaným způsobem spolupracovat na jednotlivých požadavcích týkajících se funkcí a změn, hlášení chyb a vylepšení MOA [5].

Česká platforma RÚIAN (Registr územní identifikace, adres a nemovitostí, tedy jeden ze základních registrů veřejné správy realizovaný na základě zákona č. 111/2009 Sb.) poskytuje různé online služby pro vyhledávání, přístup a používání referenčních údajů o poloze z celé Evropy prostřednictvím jediného přístupového bodu [6]. K údajům z německého obchodního rejstříku mohou členské státy EU přistupovat prostřednictvím EBR (Evropský obchodní rejstřík). Německo je také členem ECRIS (Evropský informační systém rejstříků trestů) a EUCARIS (Evropský informační systém o registraci vozidel a řídičských průkazech) [7]. Polský národní eIDAS uzel, zajišťující propojení s dalšími uzly v Evropě (eIDAS uzly musí mít každý členský stát EU, který poskytuje on-line služby vyžadující autentizaci a identifikaci uživatele), umožňuje jednotné přihlašovací jméno a heslo pro polské občany nově i v e-službách členských států EU (předtím pouze v národních službách) a nově pro občany ostatních zemí EU v polských e-službách. Polsko zřídilo Jednotné kontaktní místo, komunikační uzel mezi členskými státy schengenského prostoru nebo přidruženými státy, které umožňuje efektivní online komunikaci vedoucí k pravidelné implementaci úkolů souvisejících s výměnou kryptografických klíčů. Obecně se bude používat k výměně certifikátů mezi všemi zeměmi schengenského prostoru [8].

Mezi výchozí registry pro Českou republiku patří Národní registr pro identifikaci a autentizaci (NIA) podporující proces elektronické identifikace a autentizace na vnitrostátní úrovni a umožňující elektronické ověřování identity, Informační systém sdílené služby (eGSB) a Informační systém základních registrů (ISZR), sloužící jako řídicí systém základních registrů a propojující čtyři základní registry s převaděčem individuálních identifikátorů [6]. Mezi výchozí registry pro Německou republiku patří Registr služeb a Registry Factory. Registry Factory je inovativní nástroj k zajištění účinnější tvorby a správy registrů [7]. Polský Systém státních registrů (SSR) kombinuje pět registrů a umožňuje poskytování nových služeb: Univerzální elektronický systém pro registraci obyvatelstva (PESEL), Registr osobních údajů, Registr občanského stavu, Systém státních vyznamenání, Centrální registr námitek. Polsko má dále Registr sexuálních trestných činů, který obsahuje informace o nejnebezpečnějších pachatelích sexuálních trestných činů. Dále má Polsko digitalizovaný Registr hypoték [8]. Rakousko v roce 2012 zřídilo Registr elektronického zpracování dat („DVR-Online“), který umožňuje bezplatný a anonymní náhled do online veřejných registrů a získání veškerých zpracovávaných dat každého rakouského správce dat bez jakékoliv předchozí registrace nebo přihlášení. Rakousko je rovněž členem EUCARIS a ECRIS a má také plné připojení k EULIS (Evropská pozemková informační služba) [5].

Shrnutí

Česká republika si z hlediska digitální infrastruktury veřejné správy v porovnání s tak ekonomicky silnou zemí jako je například náš západní sousední stát Spolková republika Německo nebo náš jižní sousední stát Rakousko, nevede úplně špatně. Důkazem toho je komparativní analýza zaměřená na digitální infrastrukturu České republiky a jejích sousedních států. Lze říci, že Česká republika, Německo a Polsko mají víceméně srovnatelnou infrastrukturu digitální veřejné správy a mají zastoupení ve všech sledovaných oblastech infrastruktury. Rakousko již zaostává v oblasti projektů a přeshraničních platform a Slovensko má infrastrukturu, zavedenou na podporu aktivit digitální vlády, z porovnávaného vzorku států nejslabší.

Transformace současné společnosti na informační společnost zákonitě zvyšuje nároky na digitalizaci veřejné správy a jí poskytované služby. Proto jedním z nutných předpokladů pro úspěch tohoto procesu je neustálý rozvoj digitální infrastruktury, který je podporován řadou vládních strategických dokumentů. V České republice plynou každým rokem investice do digitální infrastruktury veřejné správy, která si z hlediska její vyspělosti nezádá s infrastrukturami jiných členských států EU.

Literatura

- [1] AL-SOBHI, F., WEERAKKODY, V. a KAMAL, M.M. An exploratory study on the role of intermediaries in delivering public services in Madinah city: Case of Saudi Arabia. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 2010, vol. 4, no. 1, s. 14-36.
- [2] BWALYA, Joseph K. Factors affecting adoption of e-Government in Zambia. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*. July 2009, vol. 38, no.4, s. 1-13.
- [3] COMPEAU, Deborah R. a HIGGINS, Christopher A. Computer self-efficacy: Development of a measure and initial test. *MIS Quarterly*. June 1995, vol.19, no. 2, s. 189-211.
- [4] DENG, Hepu. Towards objective benchmarking of e-government: An inter-country analysis. *International Journal of Transformational Government: People, Process and Policy*. August 2008, vol. 2, no. 3, s. 162-176. ISSN 1750-6166.
- [5] EVROPSKÁ KOMISE. Digital Government Factsheet 2019 – Austria. In: *Evropská komise [online]*. [vid. 2020-09-14]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Austria_2019_3.pdf
- [6] EVROPSKÁ KOMISE. Digital Government Factsheet 2019 – Czech Republic. In: *Evropská komise [online]*. [vid. 2020-09-14]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Czech%20Republic_2019.pdf
- [7] EVROPSKÁ KOMISE. Digital Government Factsheet 2019 – Germany. In: *Evropská komise [online]*. [vid. 2020-09-14]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Germany_2019.pdf
- [8] EVROPSKÁ KOMISE. Digital Government Factsheet 2019 – Poland. In: *Evropská komise [online]*. [vid. 2020-09-14]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Poland_2019_4.pdf
- [9] EVROPSKÁ KOMISE. Digital Government Factsheet 2019 – Slovakia. In: *Evropská komise [online]*. [vid. 2020-09-14]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Slovakia_2019.pdf

- [10] EVROPSKÁ KOMISE. Digital Government Factsheets - 2019. In: Evropská komise [online]. [vid. 2020-09-15]. Dostupné z: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-government-factsheets-2019>
- [11] JANSSEN, Marijn, CHUN S. Ae, GIL-GARCIA J. Ramon. Building the next generation of digital government infrastructures. *Government Information Quarterly*. April 2009, vol. 26, no. 2, s. 233-237. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.006>
- [12] LEE, Jungwoo. 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. *Government Information Quarterly*. July 2010, vol. 27, no. 3, s. 220-230. ISSN 0740-624.
- [13] LIN, Fengyi, FOFANAH, Seedy S. a LIANG, Deron. Assessing citizen adoption of e-Government initiatives in Gambia: A validation of the technology acceptance model in information systems success. *Government Information Quarterly*. January 2011, vol. 28, no. 2, s. 271-279.
- [14] LUFUNYO, Hussein. Impact of public sector reforms on service delivery in Tanzania. *International Journal of Social Science Tomorrow*. May 2013, vol.5, no. 2, s. 26-49. ISSN 2141-2480.
- [15] OKANGA, Patrick A., TRI, Ho T. a THUY, Nguyen T.B. Assessment of efficiency in government services delivery through e-platform implementation? Evidence from Kenya. In: DOKBAT 2018 – 14th Annual International Bata Conference for Ph.D. Students and Young Researchers [online]. Zlín: Tomas Bata University in Zlín, Faculty of Management and Economics, 2018, s. 188-198 [vid. 2020-03-14]. ISBN 978-80-7454-730-0. Dostupné z: <http://dokbat.utb.cz/wp-content/uploads/DOKBAT2018.pdf>
- [16] Public Governance and Territorial Development Directorate. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. In: OECD [online]. Adopted 15.7.2014 [vid. 2020-09-17]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- [17] ŠPAČEK, David. eGovernment – cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-261-8.
- [18] Úřad vlády ČR. Digitální Česko - vládní program digitalizace České republiky 2018+. In: MVČR [online]. [vid. 2020-09-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/rada-vlady-pro-informacni-spolecnost.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>

Poděkování

Příspěvek je podporován grantem VŠE IGS F5/43/2018 „Analýza ekonomických, právních a dalších dopadů obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)“.

ENESCHOPENKA – PŘÍBĚH SE ŠŤASTNÝM KONCEM

Mgr. Kryštof Zrcek, ředitel sekce sociálního pojištění ČSSZ

Lze s jistou mírou nadsázky konstatovat, že jako společnost 21. století žijeme v době poněkud virtuální, mediální, přesycené informacemi, mnohdy až příliš zrychlené, zkratkovité, útržkovité. Mohli bychom asi snadno nalézt mnoho dalších přívlastků, které v zásadě všechny vyjadřují pouze jedno – naši všednodenní realitu tvoří z velké části titulky novin a internetových médií. Přitom asi není zásadního sporu o tom, že v mediálním prostoru poutá pozornost (a je tím pádem nejžádanějším zbožím) především zpráva a informace negativní, kontroverzní, kritická. Informace o tom, že něco nefunguje, nebo ještě lépe zaručeně vůbec fungovat nezačne, je pak z tohoto pohledu zcela ideální. Snad proto jsme o eNeschopence mohli v médiích číst mnohá vyjádření a komentáře v podstatě výhradně v posledním čtvrtletí roku 2019, s drobným přesahem do prvních týdnů v lednu 2020. S úspěšným spuštěním eNeschopenky a ověřením jejího bezproblémového fungování se toto téma rozplynulo stejně rychle a beze stopy jako pověstná pára nad hrncem. Fakticky se tak naplnila moje optimistická úvaha pronesená na jakémsi z mnoha veřejných fór, na kterých jsme jako zástupci ČSSZ v závěru roku 2019 vystupovali, tj. že největším úspěchem eNeschopenky bude její spuštění v takové podobě, že společnost jako celek si v podstatě v reálném životě žádných dopadů jejího zavedení nevšimne, případně bude pouze příjemně překvapena benefity, které nabízí. Nyní, po více než devíti měsících jejího úspěšného fungování, je myslím vhodný čas na podrobnější rekapitulaci a konstatování, že uvedený optimistický scénář se za cenu obrovského kusu poctivé práce na vlastním IKT řešení, i na všech souvisejících tématech, podařilo beze zbytku naplnit.

I. Příprava

Myšlenka, že rozhodování o dočasné pracovní neschopnosti na propisovacím pětidílném papírovém tiskopisu je ve 21. století již zjevný anachronismus, žila a působila v odborných i politických kruzích poměrně dlouho, nejspíše od roku 2010, kdy proběhl ze strany ČSSZ první pokus o alespoň částečnou elektronizaci neschopenky. Lékaři mohli od roku 2010 posílat ČSSZ elektronicky alespoň první díl tiskopisu, tj. informaci o vzniku dočasné pracovní neschopnosti. Zbylé části tiskopisu se nicméně musely vytisknout, což pochopitelně nebylo z hlediska lékařů příliš komfortní řešení. Znovu se práce na eNeschopence obnovily v roce 2017. S ohledem na postupně se prohlubující komplikace při přípravě projektu se nicméně termín spuštění postupně odsouval, zároveň se měnila i architektura celého řešení, posouvaly se odpovědnosti a gesce za jednotlivé jeho součásti. Zásadní zrychlení přípravy projektu bylo pak v podstatě důsledkem politického kompromisu v přímé souvislosti se zrušením tzv. karenční doby. Zástupci zaměstnavatelů podmínili zrušení tzv. karenční doby (od 1. 7. 2019) právě spuštěním eNeschopenky (nakonec od 1. 1. 2020), a to rovnou s požadavkem na povinné používání ze strany poskytovatelů zdravotních služeb.

II. Realizace a spuštění

Nutno podotknout, že technické řešení eNeschopenky doznalo v průběhu její přípravy podstatných změn. Původní řešení mělo být zčásti integrováno v širším rezortním IKT prostředí a mělo fungovat pouze na bázi webové aplikace. Finální řešení je přitom realizováno plně v rámci IIS ČSSZ a funguje primárně na bázi aplikací třetích stran. V řadě dílčích funkcionalit byla eNeschopenka dotvářena podle požadavků vznášených v rámci politického projednávání, jak ze strany lékařů, tak ze strany zaměstnavatelů. Základní konstrukt řešení eNeschopenky byl ale především realizován s jednoznačnou motivací – aby to skutečně a dobře fungovalo. V základních bodech lze myšlenkový rámec při přípravě eNeschopenky shrnout do následujících bodů, které se ukázaly pro úspěch projektu jako zcela klíčové.

- poskytovatelé zdravotních služeb (lékaři, ambulance, nemocnice...) téměř ve 100 % případů používají vlastní lékařský software. Jediná šance, jak zajistit lékařům uživatelský komfort při práci s eNeschopenkou, byla integrovat ji kompletně do jejich SW prostředí. ČSSZ proto na jaře 2019 zahájila workshopy s dodavateli lékařského SW a průběžně je na spuštění

eNeschopenky připravovala. Uveřejnila podobu datového rozhraní a strukturu datové věty eNeschopenky tak, aby eNeschopenka mohla být implementována do všech myslitelných lékařských SW systémů, od nemocničních informačních systémů až po aplikace pro praktické lékaře.

- zásadní přidanou hodnotou pro poskytovatele zdravotních služeb v rámci eNeschopenky je B2B komunikace s registry ČSSZ, díky které se po zadání rodného čísla pojištěnce v příslušném elektronickém formuláři doplní osobní údaje a údaje o zaměstnavateli pojištěnce. Lékař tak s pojištěncem pouze překontroluje jejich správnost, doplňuje vlastní závěr posouzení zdravotního stavu a neschopenku odesílá.
- poskytovatelé zdravotních služeb již disponovali pro účely vydávání eReceptů systémovými certifikáty vydávanými SÚKL. V rámci nemocenského pojištění přitom není třeba pracovat s ověřenou elektronickou identitou konkrétní fyzické osoby – lékaře, ale s ověřenou elektronickou identitou poskytovatele zdravotních služeb jako celku. Podařilo se tak dosáhnout nevídané synergie, neboť kvůli eNeschopence si nemuseli poskytovatelé zdravotních služeb zřizovat žádné další certifikáty či podpisy.
- pro poskytovatele zdravotních služeb, kteří nepoužívají vlastní lékařský SW, ČSSZ vybudovala plně funkční bezplatnou webovou aplikaci v rámci ePortálu ČSSZ, dostupnou standardními cestami ověření identity fyzické osoby (datová schránka, prostředky NIA).
- v průběhu přípravy eNeschopenky vyšla ČSSZ vstříc i požadavku některých nemocnic, aby existovala možnost podmínit přijetí eNeschopenky elektronickým podpisem lékaře pro situace, kdy například zastaralý nemocniční informační systém neumožňuje dostatečné řízení rolí a přístupů. Tato možnost byla realizována a je potenciálně funkční pro kteréhokoliv poskytovatele zdravotních služeb jako fakultativní, nikoliv povinná funkcionality.
- ČSSZ zaměstnavatelům vytvořila notifikační systém dvojího typu, notifikační systém s neověřenou informací, kdy je prioritou rychlost jejího poskytnutí, i notifikační systém s ověřenou informací, kdy je prioritou kvalita informace.
- ČSSZ pro zaměstnavatele připravila tři různé způsoby, jak získávat informace o dočasné pracovní neschopnosti svých zaměstnanců – notifikace prostřednictvím datových schránek, služby přístupné po přihlášení k ePortálu ČSSZ a službu DZDPN pro stažení informací do mzdových SW.

Za zmínku stojí, že definitivní legislativní ukotvení eNeschopenky (včetně systému tzv. neověřených notifikací) nabylo účinnosti až dne 1. 7. 2019, tj. fakticky 6 měsíců před jejím spuštěním.

Harmonogram realizace technického řešení eNeschopenky od 1. 1. 2020

Název úkolu	Termín
Zasmluvnění analýzy řešení úprav APV IKR	splněno
Komplexní popis procesu zpracování eNeschopenky v rámci IIS ČSSZ	do 31.3.2019 (splněno)
I. Workshop pro tvůrce softwaru pro poskytovatele zdravotních služeb	27.3.2019 (splněno)
Představení návrhu řešení eNeschopenky dotčeným subjektům	01.02.2019 – 30.4.2019 (splněno)
Zasmluvnění realizace úprav APV IKR a navazujících subsystémů IIS ČSSZ	do 5.6.2019 (splněno)
Realizace úprav APV IKR a navazujících subsystémů IIS ČSSZ, spuštění v testovacím prostředí	do 30.9.2019 (splněno)
Zveřejnění změn rozhraní, komunikačního protokolu a datových vět pro vývojáře lékařských systémů	do 30.4.2019 (splněno)
II. Workshop pro tvůrce softwaru pro poskytovatele zdravotních služeb	16.5.2019 (splněno)
Nasazení požadovaných změn do testovacího prostředí pro vývojáře lékařských softwarů – externí komunikace	do 3.6.2019 (splněno)
Workshop pro tvůrce ekonomických softwarů	20.6.2019 (splněno)
Zveřejnění datových vět pro tvůrce ekonomických softwarů	do 31.7.2019 (splněno)
Zpřístupnění testovacího rozhraní nových notifikačních služeb pro vývojáře mzdových softwarů	do 2.9.2019 (splněno)
Nasazení požadovaných změn do testovacího prostředí pro vývojáře lékařských softwarů – interní zpracování	do 30.9.2019 (splněno)
Představení webové aplikace eNeschopenka na ePortálu ČSSZ lékařům	do 30.9.2019 (splněno)
Nasazení webové aplikace eNeschopenka na ePortál ČSSZ v testovacím prostředí	do 30.9.2019 (splněno)
Informační kampaň	01.10.2019 – 31.12.2019 (splněno)
Funkční, integrační, výkonnostní, bezpečnostní testování, oprava chyb, nasazení do produkčního prostředí	01.10.2019 – 31.12.2019 (splněno)
Připojování lékařů k systému	od 1. 11. 2019 (splněno)

Je též nutno zdůraznit, že před spuštěním eNeschopenky probíhala přímo ze strany ČSSZ a jednotlivých OSSZ intenzivní informační kampaň. Na úrovni každé z okresních správ sociálního zabezpečení a regionálních pracovišť ČSSZ proběhly desítky osobních setkání ředitelů OSSZ a vedoucích pracovníků se zástupci nemocnic, a to nejen s jejich řediteli, ale taktéž IT pracovníky a samotnými lékaři. Stejně tak proběhly v každém okrese desítky školení a konzultačních dnů pro řádově stovky lékařů a tisíce zástupců zaměstnavatelů a mzdových účetních. Aktivně přítom byly vytipovávány a kontaktovány i subjekty, které se zprvu těchto aktivit neúčastnily. Školení a konzultační dny probíhaly jak na půdě okresních správ sociálního zabezpečení, tak i v nemocnicích, větších zdravotnických zařízeních či přímo v ordinacích praktických lékařů a dále na půdě větších zaměstnavatelů nebo účetních firem. S nabídkou bližšího představení neschopenky byly osloveny i profesní sdružení a komory (zejména oblastní sdružení lékařů – ČLK, SPL a ČLS JEP, hospodářské komory).

Telefonické dotazy, které se v rámci kampaně vyřizovaly na call centrech a OSSZ lze odhadnout řádově na tisíce, k tomu přistupuje i vyřizování e-mailových a písemných dotazů (za tím účelem byl mimo jiné zřízen webový formulář pro zodpovídání dotazů k eNeschopence a sdílená e-mailová adresa pro komunikaci s vývojáři a technickou podporu). Opomenout nelze ani distribuci letáků a informativních dopisů, vyvěšení informací v klientských centrech, na obecních úřadech nebo kontaktních pracovištích ÚP či konzultace v rámci běžného kontaktu nebo při kontrolách.

Je pochopitelné, že spuštění eNeschopenky bylo mediálně poměrně ostře sledovanou událostí, s prvními desítkami a stovkami přijatých eNeschopenek během prvního pracovního dne roku 2020, tj. 2. 1. 2020, bylo však jasné, že systém je funkční. Přesto, že s ohledem na legislativní úpravu byla eNeschopenka uvedena v život úderem půlnoci 1. 1. 2020, neexistovalo žádné přechodné období, před tímto datem nebylo možno zahájit ostrý provoz s ohledem na přístup k osobním údajům pojištěnců, přes mediální a politické spekulace a pochybnosti o připravenosti celého projektu, se eNeschopenka rozjela bez problémů. Podíl přijatých papírových tiskopisů se již od prvních dnů v lednu 2020 pohyboval pouze v řádech jednotek procent.

eNeschopenka v číslech:

Spuštění 1. 1. 2020

22 000 poskytovatelů zdravotních služeb

280 000 zaměstnavatelů

4,5 milionu pojištěnců

dlouhodobý průměr – cca 99 % tiskopisů zasíláno elektronicky (papírových jsou řádově stovky měsíčně)

III. Koronavirová epidemie – křest ohněm

Lze usuzovat, že málokterý IT projekt realizovaný v podmínkách státní a veřejné správy byl tak záhy po svém spuštění (necelé tři měsíce) otestován tak intenzivním a reálným zátěžovým testem jako právě eNeschopenka. Jedním ze zásadních dopadů koronavirové krize byly dosud nevídané počty nařizovaných karantén a s tím souvisejících potvrzení o nařízení karantény pro účely nemocenského pojištění (jako „omluvenka“ nepřítomnosti v zaměstnání a podklad pro náhradu mzdy, resp. dávku nemocenského). ČSSZ již na samotném počátku blížící se krize vstřícně lékařům nabídla, že eNeschopenku mohou použít i pro vystavení potvrzení o nařízení karantény. Je třeba si vzpomenout, že v některých březnových dnech lékaři vystavili řádově i desetitisíce eNeschopenek denně (jen během „rekordního“ 16. března bylo vystaveno více než 50 tisíc eNeschopenek). Kvůli každé jedné z nich by, pokud by eNeschopenka nefungovala, museli lidé fyzicky přijít do ordinace a lékaři by museli vypisovat klasické papírové propisovací tiskopisy. eNeschopenka zcela objektivně a bez jakékoliv nadsázky takřka zachránila jinak v podstatě neřešitelnou situaci všem dotčeným subjektům, tj. poskytovatelům zdravotních služeb, zaměstnancům i zaměstnavatelům.

IV. Závěr ..a jak dál?

eNeschopenka je živý a vyvíjející se organismus s obrovským potenciálem dalšího rozvoje jak z hlediska „vnějšího“ světa, tak ve smyslu optimalizace procesů a organizace práce v podmínkách ČSSZ, resp. jednotlivých OSSZ. Je třeba dobudovat elektronickou komunikaci s ostatními orgány sociálního zabezpečení, s lékařskou posudkovou službou, je třeba dále rozvíjet služby

pro zaměstnavatele (jak vlastní notifikační systém, tak dostupné on-line služby v rámci ePortálu ČSSZ). Jeví se jako poměrně dobře realizovatelné rozšíření plné elektronizace právě i procesu vystavení karantény, lze uvažovat o různé formě elektronizace i dalších dávek nemocenského pojištění.

Po více než 9 měsících fungování eNeschopenky je nicméně třeba znovu podotknout, že se především podařilo naplnit její hlavní cíl – tedy aby fungovala. Zjednodušuje práci lékařům, zrychluje informační toky k zaměstnavatelům, pojištěnce zbavuje jakýchkoliv starostí o další osudy ostatních částí původního pětidílného papírového tiskopisu, když už žádný doklad nemusí doručovat ani svému zaměstnavateli.

eNeschopenka je zkrátka skvělým příkladem předem dobře promyšleného, poctivě připraveného a následně realizovaného projektu, který ze dne na den nahradil desítky let zažitě postupy a začal jednoduše a normálně fungovat ku prospěchu věci.

partneři

 ALEF

 QSECO

 AUTOCONT

 DXC.technology

 GORDIC

 s&t

pořadatelé

 ČESKÝ
ZAVINÁČ

 ponca

 TRIADA

 Kraj Vysočina

spolupracující města, kraje, instituce

 ictunie

 HRADEC KRÁLOVÉ

 KRÁLOVÉHRADECKÝ
KRAJ

 STŘEDOČESKÝ
ÚZEMNÍ SVAZ

 PRAHA
PRAHA
PRAHA
PRAHA



Sborník 23. konference ISSS

Editor: Kateřina Pánková

Vydavatel: TRIADA, spol. s r. o.

Rok vydání: 2020

ISBN: 978-80-907164-2-1

© TRIADA, spol. s r. o.

ISBN 978-80-907164-2-1



9 788090 716421