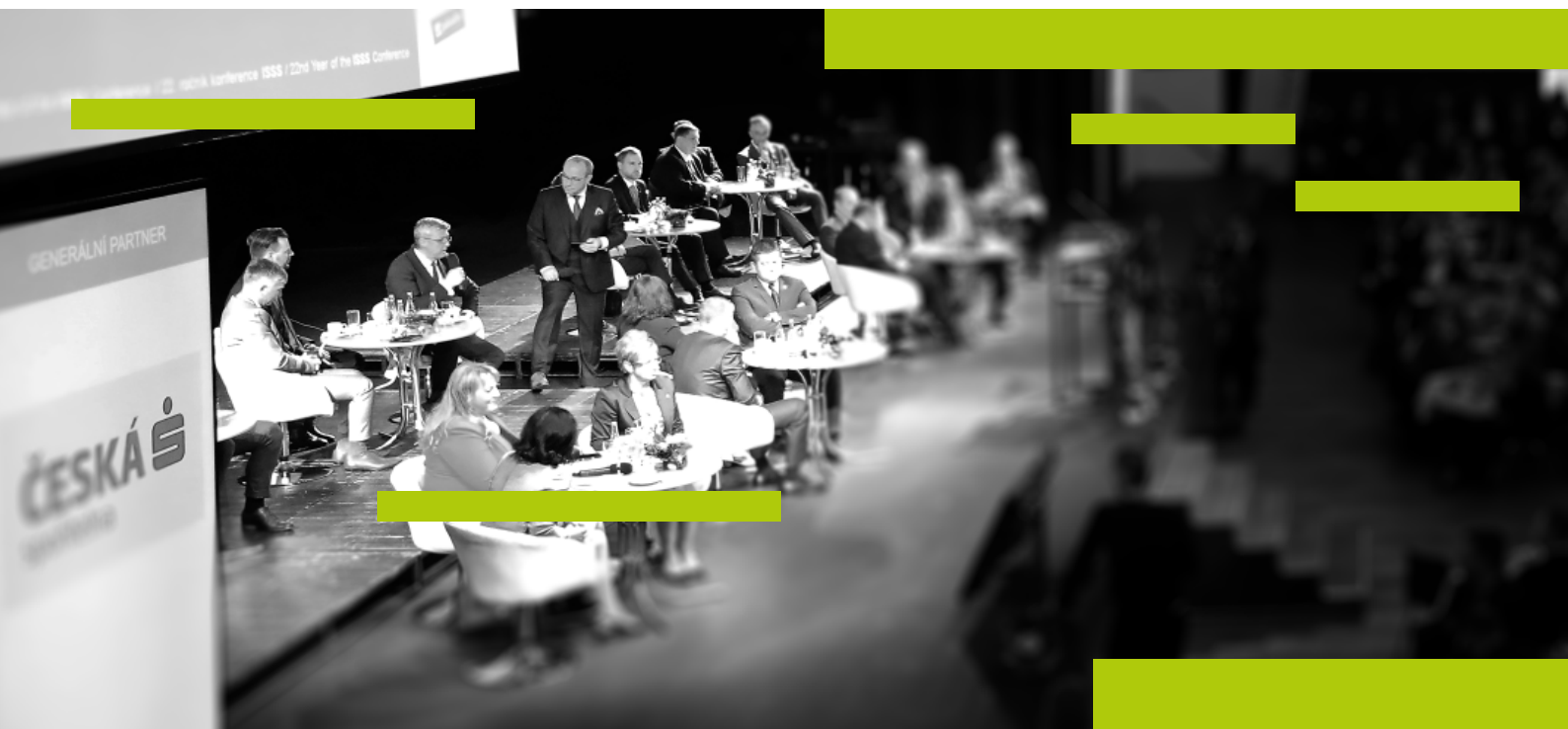


iSSS 2021



Sborník konference

23. ročník konference

20.-21.09.21

HradecKrálové



S podporou města Hradec Králové

generální partner



ASSECO

Atos



hlavní partneři



ICZ



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

Záštitu konferenci poskytli

Miloš Vystrčil, předseda Senátu Parlamentu České republiky

Andrej Babiš, předseda vlády České republiky

Jan Hamáček, 1. místopředseda vlády a ministr vnitra

Karel Havlíček, místopředseda vlády, ministr průmyslu a obchodu a ministr dopravy

Klára Dostálová, ministryně pro místní rozvoj

Vladimír Dzurilla, vládní zmocněnec pro IT a digitalizaci

Asociace krajů České republiky

Obsah

Informativní důchodová aplikace	4
Mgr. František Boháček, ústřední ředitel ČSSZ Mgr. Kryštof Zrcek, ředitel sekce sociálního pojištění ČSSZ	
Zkušenosti s přípravou výstavby městských a obecních optických sítí	6
Ing. Pavel Černý, SITEL, spol. s r.o.	
Nová ustanovení pro spisy	9
Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra práva	
Spisová služba není jen o evidenci dokumentů	13
Ing. Leona Slabochová, Město Litoměřice Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., TRIADA, spol. s r. o.	
Tvorba spisových řádů jako komplexní proces zkvalitnění vedení spisové služby	15
Ing. Ludmila Veverková, Letovice Ing. Barbora Mertová, Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., TRIADA, spol. s r. o.	
OICT: vytváříme technologickou budoucnost pro lepší život	18
Operátor ICT, a. s.	
Portál občana a datový sklad Munis	21
Mgr. Milan Čigáš, MěÚ Litoměřice Mgr. Jan Brychta, Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D., TRIADA, spol. s r. o.	
Role a funkce spisového řádu	25
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	29
Zdeněk Šimek, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra ČR	
eNeschopenka – příběh se šťastným koncem	35
Mgr. Kryštof Zrcek, ředitel sekce sociálního pojištění ČSSZ	

INFORMATIVNÍ DŮCHODOVÁ APLIKACE

Mgr. František Boháček, ústřední ředitel ČSSZ

Mgr. Kryštof Zrcek, ředitel sekce sociálního pojištění ČSSZ

Systém důchodového pojištění v České republice má své historické kořeny ve 20. letech 20. století, konkrétně již dne 30. října 1924 byl vyhlášen zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Jednalo se tehdy o velmi pokrokový a zásadní předpis, který v základních principech v zásadě přetrvává do dnešních dnů, zanedlouho tedy oslaví 90 let své existence.

Systém je přitom koncipován jako PAYG (průběžně financovaný) a DB (dávkově definovaný), což zásadním způsobem ovlivňuje možnosti predikce výše plnění, které z něj mohou jednotliví pojištěnci očekávat. Výše důchodu je přitom tvořena dvěma složkami, tzv. základní výměrou důchodu, která je pro všechny poživatele důchodu ve shodné výši, a tzv. procentní výměrou důchodu, která je odvislá od počtu roků získané doby pojištění či náhradní doby pojištění – z tohoto údaje se stanoví procentní sazba (již řadu let odpovídá 1,5 % za jeden rok pojištění či náhradní doby pojištění) z tzv. osobního vyměřovacího základu, což je v podstatě průměrný celoživotní výdělek „očišťený“ o tzv. vyloučené doby a následně zredukovaný do tzv. výpočtového základu. Procentní výměra je pak stanovena už jen jednoduchým výpočtem, tj. procentní sazbou z příslušné hodnoty tzv. výpočtového základu.

V pozadí celého tohoto výpočtu se však odehrává řada dalších čistě matematických operací, zejména zpětná indexace dosažených příjmů v jednotlivých kalendářních letech, hodnocení překryvů dob pojištění a náhradních dob pojištění, přičemž způsob a krácení hodnocení těchto dob se provádí podle aktuálně platných právních předpisů apod. V důsledku tak lze konstatovat, že provést výpočet důchodu bez využití výpočetní techniky již několik desetiletí prakticky není možné, resp. provedení takového výpočtu by vyžadovalo několikahodinové úsilí specializovaného odborníka s nejistým výsledkem.

Český důchodový systém byl ostatně terčem kritiky pro svou nesrozumitelnost a komplikovanost i v nálezech Ústavního soudu, zejména v roce 2010 (Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010). V té souvislosti je však třeba podotknout, že výrazným prvkem komplikujícím transparentnost celého systému je skutečnost, že v rámci jednoho „pilíře“ poměrně nepřehledně kombinuje dva základní principy – princip zásluhovosti a princip solidarity, tj. ve výpočtu se mísí „skutečné“ doby pojištění včetně odváděného pojistného a tzv. náhradní doby pojištění, např. doby péče o děti, v různém rozsahu pak i vojenská služba, studium, období nezaměstnanosti, a to navíc za současného vyloučení těchto dob při stanovení onoho „celoživotního“ průměrného výdělku.

Další podstatnou skutečností komplikující možnosti predikce výše důchodu je přirozená neúplnost údajů o jednotlivých pojištěncích, ať už ad hoc selháním systému (nezaslání evidenčních listů důchodového pojištění ze strany zaměstnavatele) nebo jeho nastavením (ČSSZ není „Velkým bratrem“ a některé údaje průběžně o svých klientech nesbírá, typicky právě údaje o studiu či vojenské službě).

Důsledkem všech těchto okolností je skutečnost, že ke zjištění alespoň orientační výše důchodu bylo historicky možno přistoupit vždy až v období poměrně blízko reálnému důchodovému věku, s využitím poměrně komplikovaného reálného výpočtového modulu – důchodové kalkulačky.

Paralelně byly MPSV i ČSSZ i ze strany různých odborných důchodových komisí opakovaně vyzývány, aby v oblasti predikce výše důchodu hledaly nové cesty. Nabízela se samozřejmě celá řada variant „důchodových kalkulaček“ pracujících s obecnými veličinami typu výše tzv. náhradového poměru (poměrné výše důchodu k předchozím výdělkům), procentuálnímu vyjádření vůči průměrné mzdě apod., např. za předpokladu volby prefabrikovaných profesních či kariérních modelů atp.

Veškeré prediktivní nástroje tohoto typu nicméně narážely na několik zásadních komplikací. Zejména nepracovaly s reálnými údaji daného pojištěnce, protože těmi disponuje výhradně ČSSZ a pochopitelně se jedná o citlivé majetkové osobní údaje,

kteřel nelze využít bez zajištění jejich maximální ochrany a bez výslovného souhlasu jejich vlastníka. Zároveň se ukázalo jako velmi obtížné predikovat hodnotu důchodového nároku v budoucích ekonomických relacích (ať už absolutní částkou či částkou relativně vztahenou k jiné ekonomické veličině).

Lze proto konstatovat, že až do roku 2020 se predikce výše důchodu obecně omezovala na období cca posledních 5 let před nárokem na starobní důchod, což z hlediska strategického rozhodování občanů ve smyslu zajištění na stáří jistě nebylo optimální.

Myšlenka na „Informativní důchodovou aplikaci“ vznikla inspirací z již historicky dlouhodobě existujícího produktu ČSSZ „Informativní osobní list důchodového pojištění“, což je fakticky částečně konsolidované důchodové konto, které jakémukoliv pojištěnci alespoň jednou ročně bezplatně ČSSZ na žádost vystaví. Z tohoto dokumentu lze zjistit, kolik doby pojištění a jakého typu ČSSZ eviduje, jaké zároveň eviduje výdělky, případně vyloučené doby, a několik dalších základních informací. Jedná se nicméně o písemný statický technologický výstup, se kterým v období do oněch cca 5 let před nárokem na důchod nebylo možno dále efektivně pracovat, vyjma průběžné kontroly korektnosti a správnosti této evidence.

První myšlenkou nové služby „IDA“ tak bylo vytvořit interaktivní nadstavbu nad těmito informacemi, tj. s využitím nově rozšířené a zásadně dostupnější elektronické identity vytvořit aplikaci na ePortálu ČSSZ pro vyhodnocení individuálních údajů daného pojištěnce oproti aktuálně platným a účinným právním předpisům stanovujícím zejména důchodový věk a potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na důchod. Výsledkem této služby tedy bylo vyhodnocení, zda už je nárok na důchod splněn či kolik doby pojištění do nároku na důchod zbývá získat. S ohledem na výše řečená systémová omezení byl zároveň uživateli poskytnut prostor, aby pro účely posouzení nároku mohl některé vybrané doby pojištění a náhradní doby pojištění do aplikace doplnit.

Po úspěšném testování této služby i v produkčním prostředí ČSSZ přistoupila k jejímu rozšíření do stávající podoby, která predikci výše důchodu koncipuje na zcela nové logice, a to na využití institutu invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně. Při jeho reálném výpočtu se totiž fakticky „doplňuje“ doba pojištění do důchodového věku a velmi zjednodušeně řečeno se z pojistně matematického hlediska na takto vypočtený invalidní důchod hledí jako na starobní, s „odpuštěním“ nezískání doby, kterou daný pojištěnec již do dosažení důchodového věku nemůže právě z důvodu invalidity naplnit.

Služba „IDA“, samozřejmě s řadou parametrických změn, využívá pro výpočet orientační výše důchodu právě tento princip, jinými slovy tak zohledňuje reálnou dosavadní pojistnou historii daného pojištěnce a projektuje ji do budoucna až do dosažení důchodového věku, fakticky tedy počítá poněkud upraveným ale reálně fungujícím výpočtovým modulem aktuální hodnotu fiktivního invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, který je parametricky počítán téměř shodně, jako důchod starobní. Tento princip umožňuje poskytnout uživateli služby představu o „hodnotě“ jeho aktuálního důchodového nároku v relaci k dosud dosahovaným výdělkům a tuto hodnotu postupně sledovat i v čase, tj. opakovanými výpočty ve smysluplných časových intervalech, např. v jednotkách let.

Služba „IDA“ je tedy z pohledu ČSSZ fakticky revoluční nástroj umožňující již pojištěncům v produktivním věku získat představu o stávající hodnotě svého důchodového nároku, a to formou velmi sofistikovaně využívající všech komplikovaných matematických zákonitostí reálné výpočtové formule. Po prvních několika týdnech jejího zkušebního provozu v produkčním prostředí lze navíc konstatovat, že obratem vyvolala velkou vlnu mediálního zájmu i zájmu samotných pojištěnců, což je nepochybně v oblasti důchodového pojištění velmi pozitivní výsledek.

ZKUŠENOSTI S PŘÍPRAVOU VÝSTAVBY MĚSTSKÝCH A OBECNÍCH OPTICKÝCH SÍTÍ

Ing. Pavel Černý, SITEL, spol. s r.o.

Důvody výstavby městských a obecních optických sítí

Optické sítě (sítě jejichž základem jsou kabely s optickými vlákny) jsou v dnešní době nejčastějším médiem pro přenos informací v oblasti elektronických komunikací.

Důvody proč by takovou síť vlastnilo město nebo obec?

- Zajištění a propojení budov a úřadů zajišťující správu města nebo obce
- Internetové připojení všech zájmových budov (školy, školky, hasičské zbrojnice, lékaři, ...)
- Zajištění bezpečnosti v městě nebo v obci (kamerové systémy, řízení dopravy, ...)
- Možnost pronájmu optických vláken nebo tras optických kabelů komerčním operátorům (zejména v páteřních trasách města nebo obce – sníží se nutnost výkopových prací v budoucnu)
- Možnost připojení obyvatel vysokorychlostním internetem, pokud nebylo dosud zajištěno komerčními poskytovateli

Příprava výstavby městských optických sítí

Před vypracováním projektu a zahájením vlastní výstavby sítě doporučujeme zpracovat studii, která by se zaměřila na následující problematiku a možnosti jejich řešení:

- Optimální využití optické sítě pro město nebo obec
- Komerční potenciál
- Možnost získání dotací na výstavbu sítě
- Koordinace zamýšlených funkcionalit s územním a rozvojovým plánem města nebo obce
- Koordinace s další plánovanou výstavbou ve městě nebo v obci
- Návrh kapacity ochranných HDPE prvků. V případě jakýchkoli investičních akcí ve městě nebo v obci lze pokládku řešit přípložími v daných úsecích
- Rámcový odhad investičních a časových nároků na výstavbu sítě
- Zajištění prostorů pro následný provoz sítě, včetně všech funkcionalit (např. dohled kamerových systémů, datová úložiště, správa serverů apod.)

První krok konkrétní přípravy k výstavbě – projektová dokumentace

V případě rozhodnutí o výstavbě optické sítě je nutné zpracovat projektovou dokumentaci pro územní rozhodnutí a získat územní rozhodnutí pro stavbu. Následně je možné postupně řešit pokládku a montáž dílčích částí tras ochranných HDPE trubek (např. v případě souběžné investiční výstavby inženýrských sítí, případně rekonstrukce povrchů ve městě nebo v obci).

Následuje vypracování projektu pro realizaci stavby s veškerými technickými detaily a následné plánování a řešení technologií pro komplexní funkci sítě.

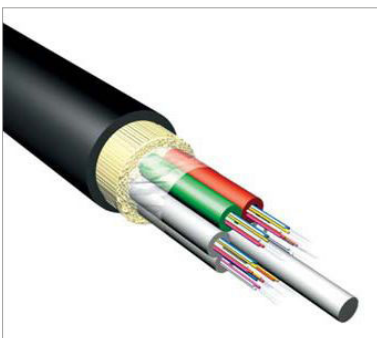
Řešení výstavby

1. Pokládka ochranných HDPE trubek – zajistí propojení všech objektů ochrannými prvky. Po ukončení pokládky ochranných trubek a jejich vzájemném propojení je možné jimi mezi plánovanými objekty zatáhnout nebo zafouknout optické kabely.



Obr 1. Ochranné HDPE trubky

2. Zatažení nebo zafouknutí optických kabelů s plánovanou kapacitou vláken do ochranných prvků a zakončení vláken v připojovaných objektech



Obr 2. Optický kabel

3. Osazení aktivních technologií a zajištění plánovaných funkcionalit
4. Přejechod do režimu údržby a zabezpečení sítě

Možnosti provozování optické sítě obcí

- Provoz optické sítě přímo městským nebo obecním úřadem
- Příspěvková organizace města nebo obce
- Dlouhodobé smluvní partnerství se společností zajišťující provoz a údržbu sítě
- Akciová společnost založená městem nebo obcí
- Společnost s ručením omezeným založená městem nebo obcí

Servis metropolitní sítě

Pasivní část infrastruktury: je nutné po dodavateli metropolitní sítě požadovat záruky na bezproblémový provoz sítě v rozsahu cca do 10 až 15 let. Většina zásahů není z důvodů špatně realizované optické montáže, ale obvykle 99 % závad je způsobena třetí stranou (cizími investory) při jiné investiční výstavbě a při nedodržení podmínek stavebního povolení třetí strany. Obnova poškozené části sítě nebo překládka trasy jde za touto třetí stranou.

Součástí servisu metropolitní sítě musí být dohled nad využíváním fyzického prostoru v síti ochranných prvků. Jedná se zejména o určování pravidel při zatahování prvků do pronajímaných prostor (zejména multikanálových kabelovodů) a umístování jakékoli technologie do kabelových komor, vybudovaných buď na tělese kabelovodu nebo jako přístupový bod v trasách ochranných HDPE trubek, a mikrotrubičkových kabelů. Je třeba vzít v úvahu, že do kabelové komory (záleží na její velikosti a dalších parametrech) lze umístit obvykle maximálně dvě optické spojky s rezervami optických kabelů – zároveň je nutné zachovat manipulační prostor v těchto komorách pro případné další zatahování optických kabelů, či jiných ochranných prvků (ochranná HDPE trubka, mikrotrubičkový kabel).

Takový dohled je možné realizovat buď v rámci organizace pověřené provozováním sítě nebo je ho možné zajistit smluvně u organizace, která může mít na starosti kompletní servis, včetně případných poruchových zákroků.

Zároveň je nutné zajistit bezpečnost sítě a zálohování dat jak před útoky „zevnitř“ (např. neoprávněné přístupy k datům, zabezpečení osobních údajů, ...) tak „zvenčí“ (typicky útoky hackerů).

NOVÁ USTANOVENÍ PRO SPISY

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D.,

Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Katedra práva

Úvod

Na spis lze nahlížet různým způsobem (viz [2]). Z pohledu spisové služby, potažmo tedy z pohledu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (AZ), jde o spojení dokumentů týkajících se téže věci. Toto spojení dokumentů musí plnit pravidla stanovená v citovaném zákoně, prováděcí vyhlášce o podrobnostech výkonu spisové služby a, v případě vedení spisové služby v elektronické podobě, též národního standardu pro elektronické systémy spisové služby (blíže viz [1]). A právě tato pravidla se v současné době mění, či přesněji řečeno, rozvíjejí. Primárně již došlo ke změnám v zákoně, změny ve vyhlášce a národním standardu se teprve očekávají.

Tento příspěvek se zabývá změnami v zákoně č. 499/2004 Sb., které byly v tomto předpisu provedeny zákonem č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci, a jenž je v odborných kruzích označován zkratkou „DEPO“ [6]. Nová ustanovení budeme diskutovat také v kontextu předchozího rozvoje spisů souvisejícího zejména se změnami formy, jak dokumentů, tak spisů, diskutovaných v rámci příspěvku [3].

Změny v zákoně o spisové službě týkající se spisů

Zákon č. 261/2021 Sb. vkládá do AZ s účinností od 1. února 2022 nový § 78c, který obsahuje klíčové ustanovení rozšiřující pravidla pro dokumenty ve stejné míře na spisy, pokud to nevyklučuje jejich povaha. Přehled všech dotčených oblastí je uveden v Tabulce 1.

Označení oblasti pro další diskusi	Oblast	Paragraf
1	Povinnost uchovávat spisy a umožnit z nich výběr archiválií ve skartačním řízení nebo mimo něj	§ 3 až 13
2	Předávání spisů vybraných za archiválie do péče archivu	§ 15
3	Spisy jako součást evidence archiválií	§ 16
4	Úkoly Národního archivu včetně péče o archiválie v podobě spisů	§ 46
5	Úkoly státních oblastních archivů včetně péče o archiválie v podobě spisů	§ 49
6	Úkoly specializovaných nebo bezpečnostních archivů včetně péče o archiválie v podobě spisů	§ 50, 53
7	Úkoly archivů územně samosprávných celků včetně péče o archiválie v podobě spisů	§ 79
8	Úkoly soukromých archivů včetně péče o archiválie v podobě spisů	§ 57a
9	Příjem, označování, evidence a rozdělování spisů v rámci vedení spisové služby, samozřejmě s ohledem na to, jakých procesů jsou skutečně spisy účastny	§ 64
10	Upřesnění pravidel pro vedení spisů ve spisovém řádu původce	§ 66

11	Označování spisů spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami podle spisového a skartačního plánu	§ 66
12	Odesílání spisů	§ 67
13	Ukládání spisů do spisovny	§ 68
14	Nahlížení do uložených spisů	§ 68
15	Spisová rozluka	§ 68a
16	Ukládání spisů ve správních archivech	§ 69
17	Zmocnění pro Ministerstvo vnitra upravit pravidla pro vedení spisové služby a s tím souvisejícím nakládáním se spisy v prováděcím předpisu (vyhlášce) a národním standardu	§ 70
18	Kontrolní činnost ve věcech archivnictví a spisové služby, která se tak neoddiskutovatelně týká také spisů, a to včetně stanovení sankcí za příslušné přestupky	§ 72 až 74
19	Kategorizace dokumentů v příloze č. 2, které budou podle obsahu vždy předloženy k výběru za archiválie, se týká i spisů určeného obsahu	Příloha č. 2

Tab. 1: Přehled oblastí, v nichž se nově pravidla pro dokumenty rozšiřují na spisy

Rozšíření pravidel aplikovaných AZ na dokumenty také na spisy neznámá, že by dosud spisy nebyly ve spisové službě evidovány a spravovány. Ale tato pravidla byla vesměs obsažena až v podzákoných normách, takže tímto způsobem se nyní dostávají povinnosti týkající se spisů neoddiskutovatelně do právního předpisu síly zákona. Lze předpokládat, že v praxi vedení spisové služby se toho zřejmě zas tak moc nemusí změnit, pokud jsou při těchto činnostech již nyní v plné míře dodržovány podzákoné normy v podobě vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby a, v případě vedení spisové služby v elektronické podobě, též národního standardu pro elektronické systémy spisové služby. Nicméně zase nemůžeme brát toto ustanovení jen jako čistě deklaratorní se zdůrazněním právní síly jeho dopadů, protože je také jasným signálem k určité unifikaci vedení spisů napříč různými typy řízení.

Diskuse vybraných ustanovení (oblastí)

Oblast 1 týkající se povinnosti uchovávat spisy a umožnit z nich výběr archiválií ve skartačním řízení nebo mimo něj mimo jiné znamená péči o spisy v digitální podobě v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 AZ, kterým je vyžadováno zajištění věrohodnosti původu spisů, neporušitelnosti jejich obsahu a čitelnosti, tvorba a správa metadat náležejících k těmto spisům v souladu s tímto zákonem a připojení údajů prokazujících existenci spisu v čase. Všechny tyto vlastnosti musí být zachovány do doby provedení výběru archiválií. Věrohodnost, neporušitelnost a prokázání existence v čase jsou v elektronických systémech spisové služby zajištěny tvorbou transakčního protokolu a pravidelným ztvárňováním obsahu těchto protokolů za vymezené období, typicky jeden den, do dokumentu v datovém formátu PDF/A opatřeným kvalifikovaným elektronickým podpisem nebo kvalifikovanou elektronickou pečetí a kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem. Čitelnost se více než spisu jako celku týká jednotlivých dokumentů, takže z výše uvedených pravidel zbývá tvorba a správa metadat náležejících k těmto spisům, v čemž lze spatřovat tlak na zkvalitnění vedení spisové služby. V praxi se totiž bohužel lze setkat s případy, kdy jsou sice správně evidovány dokumenty, ale již chybí související evidence spisů. Bez řádné evidence ale nelze ani sestavit skartační návrh a realizovat skartační řízení v elektronické podobě, jak to současné předpisy vyžadují [4].

Na oblast 1 navazují pravidla týkající se předávání spisů vybraných za archiválie do péče archivu a jejich následná evidence (oblasti 2 a 3), včetně péče o archiválie v podobě spisů vždy místně a věcně příslušnými archivy (oblasti 4 až 8).

Oblast 9 zahrnuje příjem, označování, evidenci a rozdělování spisů v rámci vedení spisové služby, a to samozřejmě s ohledem na to, jakých procesů jsou skutečně spisy účastny, tedy, kdy dochází k jejich tvorbě. Stále ještě mohou existovat samostatně

vyřizované dokumenty týkající se různých věcí, které nemusí být spojeny do spisů. Nicméně diverzita těchto dokumentů klesá, jinými slovy, lze stále obtížněji jmenovat případy dokumentů, které by takto samostatně měly být byly evidovány a vyřizovány. Na druhou stranu asi není vhodné vytváření umělých spisů typu „dokumenty, co jinam nepatří“. Stanovení toho, jak by měla být vymezena „jedna věc“, nebo „táž věc“, není jednoduché. V případě konkrétních řízení podle procesních právních předpisů je situace zřejmá a spis typicky zahrnuje právě každé jednotlivé řízení. Ale jsou další zákony, podle nichž jsou dokumenty vyřizovány, kde vymezení rozsahu spisu je náročnější. Ukažme si to na příkladu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pokud jsou úřadem vyřizovány žádosti o informace, lze se setkat s trojím řešením z pohledu tvorby spisu:

- Na žádost je vytvořena odpověď, která je podle stávajících pravidel vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby zaevidována pod stejným číslem jednacím. Pro tuto dvojici není vytvářen spis, byť nejen z pohledu archivního je tato dvojice dokumentů spojena stejně pevnou vazbou jako dokumenty ve spisu (viz [3] a [5]).
- Žádost podle zákona č. 106/1999 Sb. zakládá spis, v jehož rámci jsou tvořeny další dokumenty včetně dokumentu poskytujícího vyžádanou informaci. Ale může sem spadat samozřejmě další řada dokumentů, jako je vyčíslení nákladů na poskytnutí informace apod. Tento postup tvorby spisu lze jednoznačně považovat tedy za lepší než první přístup bez spisu.
- Třetí variantou je vytváření rozsáhlejšího spisu, který zahrnuje vyřizování žádostí o informace za určité vymezené období, v nejširším rozsahu až dokonce jednoho roku. Na první pohled by se mohl zdát, že tento přístup musí být méně vhodný než předchozí varianta, avšak při posouzení bychom měli vzít v potaz též množství těchto žádostí. Pokud je jednoduchých dvojic žádost-odpověď jen několik za rok, nebude ani tento spis nepřehledný a může naopak poskytnout jasnější pohled na vyřizování této kategorie dokumentů úřadem než několik samostatných spisů. Je tedy zřejmé, že posuzování toho, jak vymežit „touž věc“ v rámci spojení dokumentů do spisu, musí být vždy v kontextu dané situace zahrnující nejen společné rysy, ale také množství příslušných dokumentů.

Zajištění vymezené oblasti 9 pro spisy také úzce souvisí se způsobem jejich evidence. Ustanovení § 12 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, říká, že veřejnoprávní původce vytváří spis spojováním dokumentů nebo pomocí sběrného archu. Z hlediska elektronického způsobu vedení spisové služby je jednoznačně výhodnější první jmenovaná varianta, tedy spojování dokumentů. Ta oplývá algoritmickou čistotou struktury označování dokumentů a spisů. Dokument je v rámci evidence označen číslem jednacím, které je nezávislé na tom, v jakém spisu se dokument nachází, a vyšší jednotka, spis, je označena spisovou značkou, která může být obsahově odvozena od čísla jednacímho iniciačního dokumentu, nebo stanovena zcela nezávislým způsobem. Naproti tomu sběrný arch znamená, že dokud není dokument zařazen do spisu, nemůže být jeho označení v podobě čísla jednacímho určeno. Mohou tak po určitou dobu být vlastně v evidenci dokumenty bez čísla jednacímho. Navíc je pak třeba specifickým způsobem řešit případnou opravu a přerazení dokumentu do jiného spisu. Na jednu stranu by bylo tedy vhodné toto unifikovat a zvolit pouze jeden způsob evidence spisů, na druhou stranu však nelze opomenout sílu zvyklostí v různých typech řízení využívat preferenčně první či druhý způsob evidence spisů.

Tím jsme vlastně plynule přešli do diskuse oblasti 10, která souvisí s tím, že původce má upřesnit pravidla pro vedení spisů ve svém spisovém řádu. Nezbytnost tohoto upřesnění právě vychází z rozmanité typologie spisů realizovaných podle různých procesních předpisů (viz [2]). Bylo by tedy vhodné hledat společné rysy a zkusit na nich třeba vystavět třetí, nový a sjednocující, způsob evidence spisu, který by se posléze mohl stát způsobem jediným a tím také zjednodušujícím celou situaci.

Povinnost označování spisů spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami podle spisového a skartačního plánu bylo lze, stejně jako celou řadu dalších povinností, dovodit ze souvztažností a pravidel spisové služby specifikované podzákonnými normami. Takže v tomto případě se opět jedná zejména o posílení uvedeného pravidla a o jasnou deklaraci, že plnou evidenci spisů ve spisové službě se všemi důsledky nelze opomíjet.

Oblast 12 se sice dle názvu paragrafu týká odesílání spisů, avšak řeší pouze doložitelnost tohoto procesu, popř. volbu doručení do vlastních rukou. Skutečné procesní řešení odesílání spisů stále zůstává nedořešeno, jak je již zmiňováno v příspěvku [3] a DEPO na této skutečnosti nic nezměnilo. Ačkoliv § 78c rozšiřuje působnost pravidel stanovených pro dokumenty také na spisy, stále zůstává dokument dokumentem a spis spisem. Roubování postupu odesílání spisů v elektronické podobě na odesílání dokumentů v elektronické podobě postupem do nekonečna zvyšované kapacity datové schránky není tou správnou cestou. Pro předávání spisů mezi orgány veřejné správy bude třeba vyvinout nový nástroj, který může být například založen na centrálním

úložišti a předáváním elektronických dokumentů s odkazy do tohoto úložiště prostřednictvím datových schránek, nebo jiným způsobu, který zajistí potřebnou kapacitu pro uložení elektronických spisů a důvěryhodnost procesu předávání.

Oblast 13 je nezbytná pro zajištění oblasti 1, kde jsme již provedli příslušnou diskusi, a proto přejdeme k oblasti 14, která je detailně rozebírána v publikaci [2]. Problematika nahlížení do spisu byla takto vnímána i v době, kdy z hlediska zákonného ustanovení AZ se jednalo o nahlížení na dokumenty. Z hlediska posuzování oprávněnosti se vždy začíná u nadřazené jednotky, spisu a konkrétního typu řízení, a teprve pak se případně posuzuje oblast dokumentu, např. z pohledu obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

Zřejmě nadbytečně se nový § 78c AZ zmiňuje o aplikování pravidel též v § 68a (oblast 15) týkající se spisové rozluky, i když ten již v současném znění přímo uvádí pravidla pro vyřízené dokumenty a uzavřené spisy a zvláště pro nevyřízené dokumenty a neuzavřené spisy v tomto procesu. Tedy jako jeden z mála přímo vyjmenovává spisy jako jednotky, s nimiž je v rámci spisové rozluky nakládáno stejně jako s dokumenty.

V závěru diskuse se ještě zmíníme o oblasti 18 týkající se kontrolní činnosti ve věcech archivnictví a spisové služby. Jestliže nejsou v rámci spisové služby správně a plně evidovány kromě dokumentů také spisy, bude možné aplikovat ustanovení § 74 odst. 9 AZ týkající se přestupku výkonu spisové služby a ukládání spisů, za který lze uložit pokutu do výše 200 000 Kč.

Shrnutí

To, že pro spisy nyní budou platit v určité míře stejná pravidla jako pro dokumenty, ale neznamená, že je možné tyto entity míchat nebo zaměňovat. Dokument zůstává dokumentem jako základní jednotkou spisové služby, jako každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální. A spis zůstává spisem jako spojením dokumentů týkajících se téže věci do celku ilustrujícím a dokumentujícím průběh řízení nebo jinak související dokumenty. Nicméně orgány veřejné moci dostávají touto změnou zákona jasný signál, že se jejich evidenční přístup ve spisové službě nesmí omezovat jen na dokumenty a že evidence spisů je důležitá a podstatná. Navíc nelze opomenout snahy o posílení pozice spisu v rámci obecného popisu spisové služby v AZ, tedy jistou výzvu směřující snad k budoucímu sjednocení pravidel pro vedení spisů, které by bylo jednoznačně, zejména v době rozvoje elektronizace veřejné správy, více než prospěšné.

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] LECHNER, T. Spisy včera, dnes a zítra. In: PÁNKOVÁ, Kateřina (ed.). *ISSS 2020: Nové perspektivy* [online]. online, 19.10.2020 – 30.11.2020. Praha: Triada, 2020, s. 19–23. ISBN 978-80-907164-2-1. Dostupné z: <https://www.issc.cz/archiv/2020/download/issc2020.pdf>.
- [4] KUNT, M., LECHNER, T., POKORNÝ, R. Skartační řízení elektronicky. *Archivní časopis*. 2020, roč. 70, č. 1, s. 52–73.
- [5] NÁRODNÍ ARCHIV. *INFORMAČNÍ LIST pro otázky elektronické spisové služby a dokumentů v digitální podobě*, částka 2/2018, č. 12/2018. Citace 6.6.2021. Dostupné na <<https://www.nacr.cz/verejnost/2-predarchivni-pece/verejnopravni-puvodci/informacni-list/castka-2-2018#c12-2018>>.
- [6] MINISTERSTVO VNITRA. *Přichází DEPO. Sněmovna schválila balíček podporující elektronizaci veřejné správy*. Citace 8.8.2021. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/prichazi-depo-snemovna-schvalila-balicek-podporujici-elektronizaci-verejne-spravy.aspx>>.

Poděkování

Příspěvek je podporován grantem VŠE IGS F5/38/2021.

SPISOVÁ SLUŽBA NENÍ JEN O EVIDENCI DOKUMENTŮ

Ing. Leona Slabochová, Město Litoměřice

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

Páteří agenda úřad

Spisová služba vykonávaná v elektronické podobě by měla v ideálním případě hrát roli páteřího systému s vazbami na všechny další systémy provozované úřadem, které generují dokumenty. Tento vytčený ideál se významně přiblížil, když byla publikována dosud poslední verze národního standardu, který obsahuje definici rozhraní mezi elektronickým systémem spisové služby a informačními systémy spravujícími dokumenty. Nicméně cesta k úplné integraci se stále různě komplikuje, například některými centrálně provozovanými agendami, neboť ne všechny mají toto rozhraní implementováno, a také určitou nedůsledností některých agend, které si (nadneseně řečeno) nechtějí připustit, že vytváří dokumenty.

O to příjemnější jsou pak chvíle, kdy je rozvoj spisové služby posílen vazbami na další služby, jejichž využití příjemně zvyšuje efektivitu nejen výkonu spisové služby, ale též celého úřadování, anebo přispívá k rozšiřování digitálních služeb pro občany. Některé z těchto možností si zde popíšeme, a to jak z teoretického, tak hlavně praktického pohledu zkušeností městského úřadu Litoměřice. Konkrétně se budeme věnovat vazbě na konverzní službu České pošty, vazbě na portál občana a vazbě na sbírku právních předpisů územních samosprávných celků.

Nesmíme opomenout, že stěžejní pro využití potenciálu všech těchto vazeb je řádné používání elektronického systému spisové služby jednotlivými úředníky. Bez kvalitní implementace a poctivého vedení spisové služby jakožto stěžejních základů nelze stavět dál a výš a docílit očekávaného zvyšování efektivity práce. Již několikrát se ukázalo, že zásadní roli v rozvoji a využití spisové služby úřadu, hraje podpora vedení, v případě měst a obcí zejména tajemníka a starosty. To naštěstí v případě městského úřadu Litoměřice platí, a tedy můžeme popisovat praktické zkušenosti i plány dalšího rozvoje v podobě výše zmíněných vazeb.

Vazba na konverzní službu České pošty

Konverzní služba využívá novou zákonnou možnost automatizované autorizované konverze dokumentů z elektronické do listinné podoby. Díky tomu může oprostít úředníka od volby formy vytvářených stejnopisů dokumentů z pohledu toho, zda adresát má nebo nemá datovou schránku. Úředník vždy vytvoří jen a pouze elektronickou podobu dokumentu, kterou dle zákona opatří kvalifikovaným elektronickým podpisem a časovým razítkem. Adresátům, kteří mají zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku, pak toto ztvárnění dokumentu přímočaře odešle. Pro adresáty, kteří nemají zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku nemusí úředník vytvářet listinný stejnopis, ale využije konverzní služby České pošty integrované se spisovou službou.

Tedy spisová služba zajistí odeslání takového dokumentu do specializované datové schránky České pošty, přičemž k tomu přidá patřičná metadata, z nichž je zřejmé, komu má Česká pošta zásilku v listinné podobě doručit a s jakými doplňkovými službami (např. dodejka, dodání do vlastních rukou apod.). Česká pošta provede automatizovanou autorizovanou konverzi takového dokumentu, která má dle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, stejné právní účinky jako elektronický dokument vytvořený úředníkem a odeslaný do specializované datové schránky České pošty.

Na městském úřadě v Litoměřicích byla tato služba pilotně nasazena během prvního pololetí tohoto roku. V praxi bylo třeba vychytat zejména využití doplňkových služeb, neboť v komunikaci s Českou poštou nelze využít jakoukoliv libovolnou kombinaci, ale pouze kategorizovaně stanovené skupiny těchto služeb. Po usouladnění požadavků úředníků s možnostmi služby bylo vše ověřeno a nastaveno, přičemž využití se primárně omezilo na určené pracovníky v agendách, v nichž má tato služba největší přínos, tj. vznikají zde primárně dokumenty bez obsáhlých nebo analogových příloh, tedy takové dokumenty, které lze poslat přes informační systém datových schránek. V praxi se pak ukázalo ještě jedno omezení aktuálního stavu této služby,

a to je omezení úřední obálky (s poučením na dodejce) pouze na správní řád. Byť toto je stěžejní předpis pro úřadování, tak některé dokumenty jsou úřadem doručovány např. podle daňového řádu, pro který zatím alternativa obálky ve službě neexistuje. Avšak jinak se tato služba a její provázání na elektronický systém spisové služby Munis ERMS dodávaný společností Triada jeví jako velmi perspektivní.

Vazba na portál občana

Vazba spisové služby na portál občana není nic zásadně nového. Avšak přínos posledního legislativního vývoje v podobě zavedení jmenného rejstříku a jeho nezbytné praktické úpravy provedené zákonem č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupu orgánů veřejné moci, zvyšují v návaznosti na povinné využívání pro přihlášení občana k portálovým službám úřadu elektronické identifikace prostřednictvím kvalifikovaných systémů elektronické identifikace (podle zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci) úspěšnost ztotožnění uživatelů portálu s předchozími podáními evidovanými ve spisové službě. Negativně lze v tomto světle pak z praktického hlediska hodnotit pouze nižší kvalitu údajů v datových schránkách fyzických osob, která může opět úspěšnost ztotožnění snižovat. Na jednu stranu ROB obsahuje údaj o případné datové schránce dané fyzické osoby, ale na druhou stranu popisné údaje v datové schránce FO ne vždy odpovídají údajům o této osobě v ROB.

Informační systém Munis využívá pro vazbu mezi interním systémem a portálem občana vlastního prostředníka v podobě Datového skladu Munis. Tento prostředník zajišťuje vzájemnou komunikaci mezi portálem a interním systémem tak, že je vždy stranou volanou, ale nikdy stranou volající, což přispívá ke zvýšení celkové bezpečnosti řešení. Služby Datového skladu Munis umožňují na jedné straně ztotožnit podatele, který se přihlásil do portálu občana prostřednictvím své elektronické identity a na druhé straně poskytnout pro tohoto podatele přehled všech jeho podání, historii jejich vyřizování a samozřejmě též aktuální stav.

Kromě údajů ze spisové služby nabízí Datový sklad Munis ještě služby pro ověření voliče ve stálém seznamu voličů a předání informace o jeho volebním okrsku včetně adresy volební místnosti. A dále pak ztotožnění plátce vůči agendě poplatků (typicky určitých konkrétně vybraných místních poplatků, což má aktuálně zásadní souvislost se změnami v oblasti poplatku za komunální odpad) a zprostředkování přehledu jeho závazků vůči městu.

Podpora pro sbírku právních předpisů územních samosprávných celků

Od 1. ledna 2022 nabude účinnosti zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, a jeho souputník zákon č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Od tohoto dne bude podmínkou platnosti právního předpisu územního samosprávného celku jeho zveřejnění ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Zveřejnění právního předpisu v této Sbírce provede územní samosprávný celek, který právní předpis vydal, zasláním jeho textu v otevřeném a strojově čitelném formátu a jeho metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem, tedy Ministerstvem vnitra, pro tento účel.

Pozitivně lze hodnotit to, že pro komunikaci s uvedenou Sbírkou se nezavádí nový komunikační kanál, ať již moderně postavený na webových službách, ale že je využit standardní komunikační prostředek v podobě datových schránek. Tím se zjednodušuje výsledné řešení pro města a obce, které mohou využít svých stávajících implementovaných elektronických systémů spisových služeb.

Společnost Triada k tomu připravuje do své elektronické spisové služby Munis ERMS podporu v podobě následující funkcí:

- Vedení speciálního typu spisu pro každé vyvěšení předpisu
- Zařazování vyvěšovacích spisů do tématu, což přímočaře vytváří interní evidenci všech těchto předpisů
- Automatickou detekci odpovědi z informačního systému Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků v rámci automatické třídění dokumentů na podatelny a jejího zařazení do zmíněného spisu

Nejen pro město Litoměřice tak bude uvedená změna s využitím IS Munis lépe a pohodlněji zvládnutelná.

TVORBA SPISOVÝCH ŘÁDŮ JAKO KOMPLEXNÍ PROCES ZKVALITNĚNÍ VEDENÍ SPISOVÉ SLUŽBY

Ing. Ludmila Veverková, Letovice

Ing. Barbora Mertová, TRIADA, spol. s r. o.

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

Role spisového řádu

Jedním z velmi důležitých interních předpisů, který popisuje vnitřní fungování úřadu, je spisový řád. Každý původce, městské a obecní úřady nevyjímaje, jej vydává na základě § 66 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, a zmíněné městské a obecní úřady navíc ještě podle § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Spisový řád je vnitřní předpis, který stanoví základní pravidla pro konkrétní etapy životního cyklu dokumentů na úřadě od jejich příjmu až po vyřízení a uložení ve spisovně. Dále tento předpis specifikuje pravidla pro použití razítek se státním znakem, elektronických zabezpečovacích prvků jako je elektronický podpis, elektronická pečeť a elektronické časové razítko, konkretizuje průběh skartačního řízení a upřesňuje další výkonu spisové služby původcem tak, jak to ukládají příslušné předpisy.

Zásadní přílohou spisového řádu je spisový a skartační plán, který obsahuje seznam typů dokumentů rozříděných 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 k zákonu č. 499/2004 Sb., 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 již 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, zejména pro menší obce, které potřebují nejvýraznější odbornou pomoc. Nicméně i pro některá města může být služba tvorby spisového řádu užitečná, a to hned z více důvodů. Tím primárním je samozřejmě vytvoření anebo častější spíše vhodná aktualizace stávající směrnice. Ale dalším a neméně důležitým prvkem je prohloubení povědomosti úředníků o důležitosti a komplexnosti výkonu spisové služby, což má v důsledku pozitivní vliv na celkové zkvalitnění vedení spisové služby na úřadě.

Důležité prvky procesu tvorby spisového řádu

Spisová služba je často úředníky vnímána negativním způsobem, neboť poměrně přísně formalizuje postupy a pravidla pro nakládání s dokumenty a spisy po celou dobu jejich životního cyklu na 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 (blíže ke spisové službě viz [1]).

Proces tvorby spisového řádu se sestává z následujících důležitých bodů:

- Detailní mapování potřeb úřadu a stávajících pravidel oběhu a evidence dokumentů
- Sestavení návrhu nového spisového řádu podle zjištěných skutečností, a to včetně příloh
- Představení nového spisového řádu a diskuse o identifikovaných slabých stránkách výkonu spisové služby na úřadě
- Finalizace spisového řádu a jeho následná prezentace často spojená se školením

Hned první krok tvorby spisového řádu znamená, že je třeba komunikovat s jednotlivými úředníky, a to zejména těmi, kteří vykonávají specifické role při výkonu spisové služby jako je podatelna, výpravna a správce spisovny. Ale k tomu se musí přidat též nezbytné zjištění interních pravidel oběhu, zpracování, vyřizování, vyhotovování a podepisování dokumentů na každém odboru. Již tato interakce podložená konkrétními otázkami zpracovanými do podoby dotazníku působí tak, že si jednotliví úředníci více uvědomí souvislosti a provázanosti spisové služby. Zejména pak její prolnutí s vlastním úřadováním, tedy to, že neexistuje samostatně úřadování jako výkon agend a samostatně evidence dokumentů ve spisové službě, ale že jsou to spojené nádoby, kdy právě spisová služba zaznamenává a dokladuje průběh úřadování. Jasně představení účelu činností integrovaných do spisové služby pozitivně motivuje ke zvýšení kvality evidovaných informací.

Spisový řád není v rámci služby společnosti Triada sestavován jako mrtvá směrnice, která patří jen schovat do šuplíku, ale naopak jako živý dokument reflektující fungování úřadu a upřesňující činnosti, které spadají do výkonu spisové služby. Proto je připravená nová směrnice nejprve konzultována s vedením úřadu, a také s odbornými pracovníky spisové služby na úřadě. Důležitá je v této souvislosti diskuse o případných zjištěných slabých stránkách, které je vhodné upravit tak, aby se zkvalitnil výkon spisové služby a v nové směrnici tak již mohly být popsány právě tyto nové postupy.

Podceňován není ani závěrečný krok předání výsledku často spojený se školením tak, aby se všichni úředníci s novou podobnou spisového řádu seznámili a aby se zároveň ještě více posílila jejich znalost v oblasti úkonů spojených s výkonem spisové služby.

Spisový řád městského úřadu Letovice

Letovice se nachází přibližně 40 km severně od Brna a leží v malebném údolí na soutoku dvou řek Svitavy a Křetíny, na moravské straně bývalé zemské hranice Čech a Moravy. Městu vévodí tři významné dominanty: gotický farní kostel sv. Prokopa z poslední třetiny 14. století, kostel sv. Václava s (bývalým) klášterem Milosrdných bratří (nyní Nemocnice Letovice), kde je možné vidět barokní lékárnu a dále zámek, původně starobylý hrad, s rozsáhlým zámeckým parkem. Za zmínku stojí i vodárenská věž, která je stále funkční stavebně technickou památkou, měří 20 m a je součástí I. březovského vodovodu z roku 1911. K rekreaci a rybolovu slouží Vodní nádrž Letovice.

První písemná zmínka o Letovicích pochází z roku 1145. V letošním roce Letovice oslaví 85. výročí povýšení na město. Město Letovice má 17 katastrálních území a žije zde přibližně 6 700 obyvatel na rozloze 5 101 ha.

Letovice jsou pověřeným úřadem, do jehož správního obvodu patří 15 samostatných obcí. Městský úřad Letovice má 32 zaměstnanců, čtyři odbory (odbor finanční, technický, správní a odbor výstavby a životního prostředí) a vedení. Spisová služba je vedena elektronicky prostřednictvím modulu Munis ERMS, který je součástí IS Munis. Kromě pracovníků uvedených odborů se do výkonu spisové služby zapojují i pracovníci zařazení pod tajemníka. Průměrný počet vyzvednutých čísel jednacích za rok je 11 800.

Tvorba spisového řádku probíhala na městském úřadě Letovice v roce 2018 a společnost Triada veškeré úkony související s vytvořením tohoto předpisu prováděla v součinnosti s vedoucí správního odboru paní Ing. Ludmilou Veverkovou. Nejprve došlo k detailnímu zmapování pravidel oběhu a evidence dokumentů na úřadě a zjištění všech dalších potřebných skutečností, a vyplněn tak byl dotazník čítající asi 300 položek. Na základě těchto informací došlo k sestavení návrhu nového spisového řádu včetně všech souvisejících příloh. Celý tento proces trval přibližně dva měsíce. Následně byl nový spisový řád na úřadě představen a opět ve spolupráci s paní Ing. Ludmilou Veverkovou byla vytvořena finální podoba spisového řádu.

Velmi důležitou přílohou spisového řádu je spisový a skartační plán. Před tvorbou nového spisového řádu používal městský úřad v Letovicích při výkonu spisové služby spisový plán z roku 2006, který kromě přidání některých skartačních znaků a lhůt, nebyl jinak aktualizován a neměl v sobě zapracované všechny legislativní změny. Po sestavení nového spisového řádu se pak na úřadě začal (od nabytí data jeho platnosti) využívat spisový plán nový.

V průběhu tvorby spisového řádu byla upřesněna řada skutečností a došlo k vytvoření specifických příloh spisového řádu. Sestaven tak např. byl (jako samostatná příloha) Seznam samostatných evidencí dokumentů, který u každé samostatné evidence obsahuje informace o formě jejího vedení a formátu používaného evidenčního čísla. Zkontrolována a upřesněna byla

dále Evidence úředních razítek a Evidence kvalifikovaných certifikátů pro elektronické podpisy a elektronické pečeti. Zcela novou přílohou spisového řádu se stal Seznam zkratk (používaný v Letovicích při výkonu spisové služby). Velká pozornost byla věnována také části týkající se skartačního řízení.

S finální podobou spisového řádu byli po jeho zveřejnění seznámeni všichni pracovníci městského úřadu Letovice. Z jejich strany došlo k pozitivní odezvě, protože jim spisový řád pomohl objasnit úkony a náležitosti související s oběhem dokumentů na úřadě a pravidly výkonu spisové služby. Spisový řád je v Letovicích i velmi důležitým předpisem pro nově příchozí pracovníky úřadu, do detailu je totiž dokáže velmi rychle seznámit s tím, jak na úřadě funguje spisová služba a jaké postupy po nich v rámci výkonu jejich pracovních pozic budou vyžadovány.

Literatura

- [1] Kunt, M., Lechner, T. *Spisová služba*. 2. aktual. vyd. Praha : Leges, 2017. 384 s. Praktik. ISBN 978-80-7502-233-2.
- [2] Oficiální webové stránky města Letovice, dostupné na <<https://www.letovice.net/>>.

OICT: VYTVÁŘÍME TECHNOLOGICKOU BUDOUCNOST PRO LEPŠÍ ŽIVOT

Operátor ICT, a. s.

Operátor ICT, a. s., (OICT) je městskou akciovou společností, která pro Prahu a další subjekty zajišťuje široké spektrum služeb v oblasti informačních a komunikačních technologií. Mezi naše hlavní agendy patří realizace projektů v oblasti inovací a Smart City, realizace ICT projektů a ICT poradenství a služby v oblasti mobility. Tyto činnosti realizujeme zejména pro Prahu, její městské části a společnosti, ale i pro další subjekty.

Naším cílem je usnadňovat a vylepšovat život za pomoci smysluplných a inovativních projektů, které naše hlavní město posouvají na úroveň vyspělé světové metropole. Při práci usilujeme o neustálý rozvoj, lepší kvalitu života obyvatel a efektivní využívání dat i energií. To vše pomocí těch nejmodernějších nástrojů a technologií.

Smart Prague: od konceptu k realizaci chytrých řešení

Před hlavním městem České republiky stojí nové globální výzvy. Jak se postavit k rozvoji veřejného prostoru udržitelným způsobem, který přinese obyvatelům větší komfort a nové služby? Jak reagovat na zvyšující se počet obyvatel našeho hlavního města, a tím pádem i na větší nároky na městskou infrastrukturu? S nacházením odpovědí na tyto otázky pomáhá Praze společnost **OICT**, jejímž úkolem je testování a zavádění inovací do života města. Drtivá většina technologických novinek je zaváděna do městského prostoru v režimu pilotního provozu, který zaručí otestování technologie a teprve po vyhodnocení jejích přínosů se rozhoduje o jejím případném plošném rozšíření. Snižuje se tím pádem riziko neúčelných investic do nových technologií, jejichž reálný užitek by byl minimální.

Proto byla připravena **konceptce Smart Prague 2030**, která je postavena na využívání nejmodernějších technologií k proměně metropole v příjemnější místo pro život. Konceptce Smart Prague vychází z celosvětově známého konceptu *Smart Cities*. Vznikla v roce 2017 na základě dlouhodobých priorit města stanovených zejména jeho Strategickým plánem a sledováním světových trendů v technologickém vývoji. Bylo definováno šest klíčových oblastí, kde má zavádění moderních technologií nejvýznamnější pozitivní dopady: **mobilita budoucnosti, chytré budovy a energie, bezodpadové město, atraktivní turistika, lidé a městské prostředí a datová oblast**.

Úspěšné projekty: potřeba spolupráce, otevřenosti a sdílení

Klíčové pro úspěch Smart Prague 2030 je zapojení městských společností a městských částí, stejně jako spolupráce s akademickým sektorem a zástupci soukromé sféry. **OICT** plní v celém procesu roli manažera při koordinaci naplňování konceptce a realizátora pilotních projektů. Celkově OICT v posledních letech realizoval nebo spolupracoval na realizaci více než 30 projektů z oblasti Smart City.

Odpadové hospodářství: využití nejmodernějších technologií

Jedním z neúspěšnějších projektů **OICT** je „Chytrý svoz odpadu“, který byl více než rok testován na několikaset kontejnerech na tříděný odpad v ulicích Prahy. Hlavním cílem pilotního projektu bylo vytvoření nástroje, který umožní on-line dohled stavu zaplněnosti u vytipovaných sběrných nádob na tříděný odpad. Tento nástroj přinesl nové informace o výtěžnosti a pomohl tak zpřesnit a kvalifikovat rozhodování o směřování výdajů v oblasti investic do četnosti svozů, a tím i k optimalizaci svozu.

Mezi hlavní přínosy projektu patří především snížení nákladů na svoz odpadu, snížení zátěže na životní prostředí, zvýšení komfortu na silnicích a sběr dat pro další použití a optimalizaci veřejného prostoru.

Celkem bylo testováno 420 senzorů instalovaných do kontejnerů na odpad (např. sklo, plasty a jiné typy tříděného odpadu). Data s informacemi o aktuálním stavu zaplněnosti odpadových nádob jsou posílána do mobilní aplikace Moje Praha, kde mohou odběratelé služeb a vůbec všichni občané tato data přehledně vidět.

Datová platforma Golemio jako srdce konceptu Smart Prague

Golemio, oficiální datová platforma hlavního města Prahy zřízená a provozovaná OICT, má klíčový strategický význam, protože propojuje všechny oblasti a je tak srdcem všech dalších inovačních projektů v našem hlavním městě. Rozhodování na základě datové analýzy je dnes pro město životně důležité. A právě celoměstská datová platforma umožňuje poprvé v historii města vyhodnocovat a interpretovat městská data jako celek. V rámci společnosti **OICT** jsme proto dali dohromady kvalitní tým lidí, který se městskými daty zabývá.

Datová platforma Golemio integruje městská data, vytváří analýzy dat včetně vizualizací a předkládá návrhy na využití dat v praxi. Jedinečnost projektu Golemio spočívá v komplexní práci s daty. Celý proces začíná sběrem dat a jejich integrací, následuje analýza a vizualizace dat, závěrečná zpráva a poté publikace datové sady na webu golemio.cz. Veřejný datový portál Golemio, spuštěný v červnu 2018, funguje jako prezentační vrstva pro veřejnost, kde jsou data dáována do kontextu a oblastí a vizualizována. Součástí webu je také veřejně dostupná metodika práce s daty, sdílení „know-how“ datové platformy s veřejností.

Je třeba si uvědomit, že městské prostředí nabízí obrovské množství dat, týkajících se různých oblastí, jako je kvalita ovzduší, hluk, pohyby lidí, aut, dostupnost služeb, metadata, monitoring zeleně či odpadové hospodářství. Jak tedy přistupovat k takovému návalu dat? Nejde nám jen o kvantitu, ale také – a to především – o kvalitu. Cílem datové platformy totiž není být skladištěm všech dat po celé Praze. Začínáme proto u dat, která mají největší potenciál zlepšit život v Praze a samozřejmě především tam, kde už data můžeme získat. Zároveň ale usilujeme o získání a zpřístupnění dat z prozatím uzavřených zdrojů, o nichž ale víme, že budou ku prospěchu. Naším záměrem je propojovat skrze data veřejný sektor, akademickou sféru, soukromý sektor a občany, motivovat třetí strany, aby nad kvalitními daty vytvářeli kvalitní aplikace.

Portál Pražana: zájem o digitální služby roste

Společnost **OICT** byla pověřena správou a rozvojem Portálu Pražana, který hlavní město spustilo na konci září loňského roku a který slouží k snazší komunikaci obyvatelů metropole směrem k Magistrátu hl. m. Prahy, úřadům městských částí a městským organizacím.

Portál Pražana umožňuje uživatelům komunikovat z jednoho místa s Magistrátem hlavního města Prahy u vybraných agend, jejichž počet bude v letošním roce dále narůstat. Aktuálně lze prostřednictvím Portálu Pražana například podat žádost o prodloužení nájmu v městském bytě, žádost o záštitu primátora, oznámení o konání shromáždění, žádost o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím nebo on-line rezervaci osobní návštěvy na úřadě v agendách spojených s registrem vozidel a s registrem řidičů. Občané si zde rovněž mohou zobrazit svůj profil Lítačky a zkontrolovat například platnost kupónu.

I v roce 2021 dochází k postupnému rozšiřování o další agendy magistrátu a zároveň propojení Portálu Pražana s agendami městských částí, které jsou občanům bližší. Jedná se například o řešení zón placeného stání nebo o agendu psů. V další fázi chceme zobrazovat a řešit vybrané služby městských organizací, například Dopravního podniku hl. m. Prahy, Pražských služeb nebo Technické správy komunikací. Naším cílem je poskytovat kvalitní servis pro občany a usnadnit přístup ke službám, které úřad poskytuje, bez nadbytečné byrokracie, průtahů a za použití moderních elektronických aplikací.

Nabídka integrace systému a vývojových služeb

Rozvoji projektů se věnuje tým strategického rozvoje a obchodu. **OICT** nabízí své zkušenosti, infrastrukturu, vývojové kapacity či řízení projektu nabídnout dalším městům a regionům. Cílem **OICT** je oslovit další kraje a nabídnout realizaci dopravně odbavovacího systému včetně inovací dopravní karty např. formou pre-paid ve vazbě na mobilní aplikace města, přehlednou a rychlou správu městských poplatků a služeb v návaznosti na rozvoj a strategii v oblasti e-governmentu.

Záměrem technologické společnosti **OICT** je nově stanovený standard dopravního odbavování nabídnout co nejširší veřejnosti v rámci celé České republiky. Projektový tým **OICT** je připraven tento revoluční odbavovací systém modifikovat pro potřeby dalších krajů. Zároveň nabízí spolupráci v rámci zavádění inovací, poskytnutí vývojových kapacit například pro zavedení mobilních aplikací, které souvisejí s dopravou nebo správou města.

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 realizaci 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.

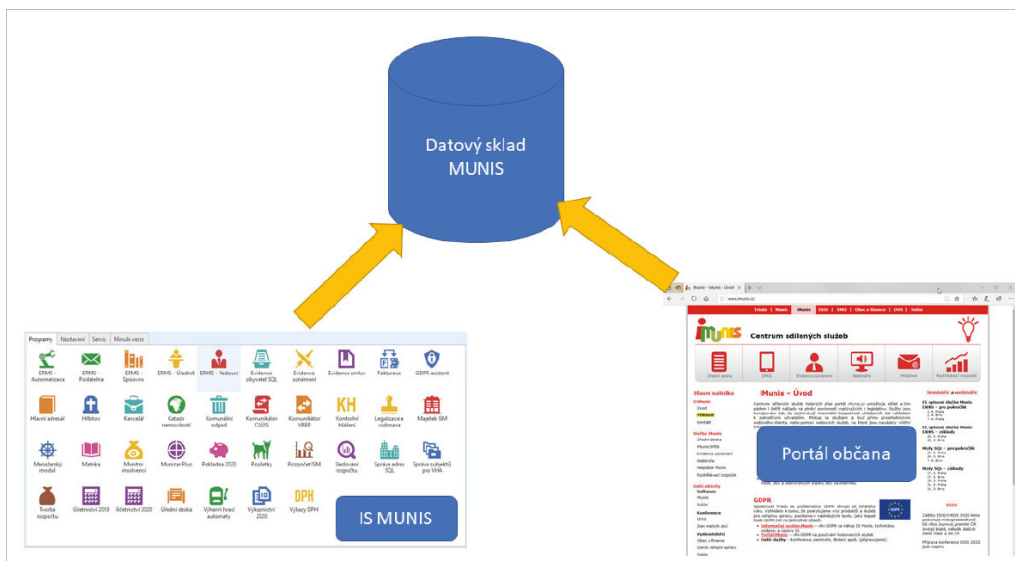
Při plánování realizace elektronických digitálních služeb typu „portál občana“ na místní úrovni je tedy velmi zapotřebí klást si otázky týkající se efektivity takového řešení. A to zejména s ohledem na poměrně nízkou penetraci stávajícího využívání elektronické identifikace pomocí občanského průkazu 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 nejhroších 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/>>.

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 nevhodnější 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 $Y_3 (GA_{min_1})$ a $Y_1 (GA_{max_1})$:

$$GA_{min_1} = 287945$$

$$GA_{max_1} = 288337$$

Shlukový algoritmus pro 15. člen je $Y_3 (GA_{min_2})$ a $Y_1 (GA_{max_2})$:

$$GA_{min_2} = 289614$$

$$GA_{max_2} = 289683$$

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.

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 přitom 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.

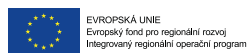
Po více než 9 měsících fungování eNeschopenky je nicméně třeba znovu podotknout, že se především podařilo naplnit její hlavní cíl – tedy aby fungovala. Zjednodušuje práci lékařům, zrychluje informační toky k zaměstnavatelům, pojištěnce zbavuje jakýchkoliv starostí o další osudy ostatních částí původního 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



záštity nad **odbornými bloky** a další **odborní garanti**



pořadatelé

spolupracující města, kraje, instituce



Sborník 23. konference ISSS

Editor: Kateřina Pánková

Vydavatel: TRIADA, spol. s r. o.

Rok vydání: 2021

ISBN: 978-80-907164-3-8

© TRIADA, spol. s r. o.

ISBN 978-80-907164-3-8



9 788090 716438