

Úpravy spisovenské legislativy

Přehled hlavních úprav, které je třeba provést v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, vyhlášce č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby a Národním standardu pro elektronické systémy spisové služby v kontextu přípravy atestací elektronických systémů spisové služby

Kolektiv autorů Institutu pro správu dokumentů, z.s.

Praha, 19. 3. 2022

Slovník pojmů

Archivní zákon zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

Spisová vyhláška vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech vedení spisové služby

Národní standard ... Národní standard pro elektronické systémy spisové služby (vydaný ve Věstníku Ministerstva vnitra, č. 57/2017)

Východiska

Atestace elektronických systémů spisové služby zavádí do právního řádu zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci. Atestace je definována v § 2 písm. u) novelizovaného archivního zákona takto:

Atestací elektronického systému spisové služby [se rozumí] posouzení souladu elektronického systému spisové služby s požadavky tohoto zákona, vyhlášky podle § 70 odst. 1 a národního standardu pro elektronické systémy spisové služby (dále jen „národní standard“).

V současné době definuje archivní zákon, spisová vyhláška a národní standard celkem více než 900 požadavků, které se týkají jak elektronických systémů spisové služby, tak vlastního výkonu spisové služby veřejnoprávním původcem. Přes to, že původní představa zákonodárce vycházela z předpokladu, že archivní zákon definuje základní právní rámec výkonu spisové služby, spisová vyhláška definuje procení požadavky na výkon spisové služby veřejnoprávním původcem a národní standard definuje technické požadavky na elektronický systém spisové služby, v aktuálně platné podobě těchto předpisů toto rozdělení není dodrženo a požadavky na elektronický systém spisové služby lze najít ve všech třech právních normách.

Současné je třeba vzít v úvahu, že k novelizaci jednotlivých předpisů nedocházelo synchronně, a v současné době tak nejsou některé témata, definovaná v archivním zákoně, odpovídajícím způsobem promítnuta do spisové vyhlášky ani do národního standardu.

V neposlední řadě je pak také nutné přijmout skutečnost, že národní standard (ani archivní zákon a spisová vyhláška, ale u těch není tento problém tak zásadní) nebyl koncipován jako normativní podklad pro posouzení shody a celá řada požadavků je tak ve své současné podobě neověřitelná, protože jejich formulace připouští více možných výkladů nebo neumožňuje jednoznačný výklad, který by poskytoval podklad pro ověření shody u konkrétního systému.

S ohledem na rozsah dokumentů lze rovněž narazit na jejich vnitřní nekonzistenci, díky které se některé požadavky navzájem vylučují, případně jsou zcela chybné.

To vše vede k nutnosti provedení komplexní společné revize všech tří právních předpisů, doplnění chybějících ustanovení zejména v technické rovině, konsolidaci jejich vzájemných vazeb a aktualizaci formulací způsobem umožňujícím jednoznačné ověření v rámci atestace.

Klíčové změny archivního zákona

Definice atestace (§ 2 písm. u))

V současné podobě definuje zákon atestaci jako posouzení souladu s požadavky archivního zákona, spisové vyhlášky a národního standardu. Dle této definice je

nezbytné posoudit shodu se **všemi** požadavky uvedených právních norem, což je vzhledem k jejich množství extrémně náročně. Současně je tento přístup s ohledem na míru detailu, se kterou zejména národní standard některé oblasti definuje, ne zcela účelný. Národní standard v době svého vydání rozlišoval požadavky na povinné a doporučené, což poskytovalo výrobcům elektronických systémů spisové služby určitou flexibilitu a zejména u systémů určených malým původcům umožňovalo určité zjednodušení těchto systémů tak, aby míra jejich komplexity odpovídala potřebám původce, zbytečně ho nezatěžovala složitostí evidence, a poskytovala mu jednodušší rozhraní reflektující charakter jeho činnosti.

Ve vztahu k atestacím se jeví jako výhodné se k tomuto konceptu vrátit a definovat požadavky národního standardu, které jsou povinné (a tedy budou předmětem atestace), a požadavky doporučujícího charakteru, které budou poskytovat dodavatelům vodítko pro standardizované řešení pokročilejších funkcí elektronického systému spisové služby. Doporučující požadavky by pak nebyly předmětem atestace.

Změna definice atestace v § 2 archivního zákona by se pak měla dále promítnout jak do zmocnění v § 70 archivního zákona, tak do znění národního standardu.

Zmocnění (§ 70)

Archivní zákon v § 70 zmocňuje Ministerstvo vnitra k vydání spisové vyhlášky a národního standardu. Toto zmocnění ovšem není v souladu s obsahem zejména národního standardu, který jde nad rámec zákonného zmocnění zejména v následujících oblastech:

- a) terminologie a pojmy (koncept, komponenta a podobně)
- b) typové spisy
- c) rozdělování a oběh
- d) vyřizování a podepisování dokumentů,
- e) kontrola elektronických podpisů, pečeti a časových razítek,
- f) změny datového formátu,
- g) definice rozhraní.

Při analýze národního standardu provedené Institutem pro správu dokumentů tak bylo identifikováno celkem 95 požadavků, které nemají oporu ve stávajícím zmocnění.

Existence této disproporce mezi zmocněním k vydání národního standardu a jeho faktickým obsahem vytváří neřešitelný paradox, kdy na jedné straně není možné vymáhat požadavky národního standardu, ke kterým chybí zákonné zmocnění, ale na straně druhé není možné vydat atestaci potvrzující shodu elektronického systému spisové služby, pokud tyto požadavky nejsou v systému uspokojivě implementovány.

Zmocnění pro vydání národního standardu je tedy nezbytné rozšířit tak, aby obsah národního standardu (po jeho revizi, viz také kapitulu Klíčové změny národního standardu) odpovídalo jeho obsahu.

Klíčové změny spisové vyhlášky

Příjem dokumentů (§ 2)

Spisová vyhláška v § 2, odst. 2 věta druhá stanoví:

Pokud veřejnoprávní původce vykonává spisovou službu v elektronické podobě v elektronickém systému spisové služby, je příjem datových zpráv součástí elektronického systému spisové služby nebo na něj má automatizovanou vazbu;

To znamená, že funkce podatelny (příjmu datových zpráv) je volitelnou součástí elektronického systému spisové služby. Praktickým dopadem tohoto ustanovení je z pohledu atestací nutnost připravit alternativní atestační scénáře pro následující varianty elektronických systému spisové služby:

- a) elektronický systém spisové služby včetně funkcí příjmu datových zpráv
- b) elektronický systém spisové služby s automatizovanou vazbou na systém zajišťující příjem datových zpráv
- c) samostatný systém zajišťující příjem datových zpráv s automatizovanou vazbou na elektronický systém spisové služby.

Tato situace rovněž dále komplikuje správné zajištění výkonu spisové služby v atestovaném systému spisové služby veřejnoprávním původcům, kteří by používali elektronický systém spisové služby spolu se samostatným systémem zajišťujícím příjem datových zpráv od různých dodavatelů, a to zejména při následných opakovaných atestacích, v případech, kdy jedna z komponent ztratí atestaci, v případech, kdy dojde ke změně způsobu zajištění automatizované vazby (rozhraní) mezi oběma systémy apod.

Za optimální řešení tohoto problému považujeme změnu spisové vyhlášky v tom smyslu, že elektronická podatelna (systém zajišťující příjem datových zpráv) musí být nedílnou součástí elektronického systému spisové služby.

Škodlivý kód (§ 4)

Spisová vyhláška v § 4, odst. 1 věta druhá stanoví:

*Veřejnoprávní původce zjistí, zda je doručený dokument v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, úplný, lze jej zobrazit uživatelsky vnímatelným způsobem, **neobsahuje škodlivý kód**, je v datovém formátu, ve kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, a je uložen na přenosném technickém nosiči dat, na kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, je-li k doručení dokumentu užito přenosného technického nosiče dat.*

Současné standardní prostředky zajišťující ochranu před škodlivým kódem jsou obvykle implementovány jako součást ochrany bezpečnostního perimetru. Datové zprávy obsahující škodlivý kód se tak do elektronického systému spisové služby vůbec nedostanou. Současně elektronické systémy spisové služby nedisponují vlastní technologií pro detekci škodlivého kódu.

Tato situace představuje hned několik problémů:

- a) v první řadě je ověření naplnění tohoto požadavku v systémech více než problematické, protože většina systémů spoléhá na externí komponenty k zajištění ochrany před škodlivým kódem a současně se tato ochrana odehrává na vnějším perimetru původce, nikoliv v rámci elektronického systému spisové služby jako takového,

- b) problematika ochrany před škodlivým kódem by měla být obecně řešena v rámci kybernetické bezpečnosti, nejedná se o téma přímo související se správou dokumentů,
- c) nástroje které zajišťují tuto službu jsou obvykle standardní produkty třetích stran a jejich zahrnutí do rozsahu atestace je problematické jak z licenčního pohledu, tak z pohledu udržování atestované verze a dalších souvisejících otázek,
- d) s ohledem na začlenění problematiky ochrany před škodlivým kódem v datových zprávách do oblasti správy dokumentů vzniká původci povinnost zaslat odesílateli v případě, že jeho datová zpráva obsahuje škodlivý kód, odpovědní zprávu s informací o zjištěných nedostatcích (viz § 4 odst. 8 spisové vyhlášky), což je v mnoha případech pro původce s ohledem na bod a) výše poměrně problematické.

Za optimální považujeme vypuštění problematiky ochrany před škodlivým kódem ze spisovenské legislativy a začlenění této problematiky tam, kam obsahově patří, tj. do zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů (pro původce, kteří nepodléhají zákonu č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů).

Ověřování podpisů (§ 4)

Spisová vyhláška v § 4 odst. 4 až 8 stanoví:

(4) Veřejnoprávní původce zjistí, zda je doručený dokument v digitální podobě včetně datové zprávy, v níž je obsažen, podepsán uznávaným elektronickým podpisem²⁶⁾, zapečetěn uznávanou elektronickou pečetí²⁷⁾, označen uznávanou elektronickou značkou²⁸⁾ nebo opatřen kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem²⁹⁾.

(5) Veřejnoprávní původce ověří platnost

a) uznávaného elektronického podpisu a kvalifikovaného certifikátu pro elektronický podpis, na kterém je uznávaný elektronický podpis založen,

b) uznávané elektronické pečeti a kvalifikovaného certifikátu pro elektronickou pečeť, na kterém je uznávaná elektronická pečeť založena,

c) uznávané elektronické značky a kvalifikovaného systémového certifikátu, na kterém je uznávaná elektronická značka založena, a

d) kvalifikovaného elektronického časového razítka.

(6) Pokud veřejnoprávní původce vykonává spisovou službu v elektronické podobě v elektronickém systému spisové služby, zaznamená údaje o výsledcích zjištění podle odstavce 1 věty druhé a odstavce 4 a výsledku ověření podle odstavce 5 v elektronickém systému spisové služby. Pokud veřejnoprávní původce vykonává spisovou službu v listinné podobě, zaznamená tyto údaje způsobem stanoveným ve spisovém řádu na dokument v analogové podobě vzniklý převedením doručeného dokumentu v digitální podobě, jehož se provedená zjištění týkají.

(7) Zaznamenanými údaji o výsledku zjištění podle odstavce 4 a výsledku ověření podle odstavce 5 jsou alespoň

a) název nebo obchodní firma kvalifikovaného poskytovatele služeb vytvářejících důvěru nebo akreditovaného poskytovatele certifikačních služeb,

b) údaj o době, na kterou byl certifikát vydán, popřípadě, pokud jsou známy, datum a čas jeho zneplatnění,

c) identifikační číslo certifikátu,

d) jméno, popřípadě jména, a příjmení, název nebo obchodní firma podepisující, označující nebo pečetící osoby, popřípadě pseudonym, byl-li použit,

e) údaj o tom, zda se jedná o kvalifikovaný elektronický podpis nebo zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovanou elektronickou pečeť nebo zaručenou elektronickou pečeť založenou na kvalifikovaném certifikátu pro elektronickou pečeť,

f) datum a čas rozhodné pro ověření platnosti uznávaného elektronického podpisu nebo uznávané elektronické pečeti, a certifikátů, na nichž jsou založeny,

g) výsledek, datum a čas ověření platnosti uznávaného elektronického podpisu, uznávané elektronické pečeti, uznávané elektronické značky, kvalifikovaného elektronického časového razítka a certifikátů, na nichž jsou založeny, a

h) číslo seznamu zneplatněných certifikátů, vůči kterému byla platnost certifikátu ověřována, nebo způsob, jakým byla platnost certifikátu ověřována, nebylo-li seznamu zneplatněných certifikátů k ověření platnosti certifikátu užito.

Uvedený mechanismus se jeví jako nadbytečný, zejména s ohledem na ustanovení čl. 33 odst. 1, písm. b) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES (nařízení eIDAS), který stanoví:

1. Kvalifikovanou službu ověřování platnosti kvalifikovaných elektronických podpisů může poskytovat pouze kvalifikovaný poskytovatel služeb vytvářejících důvěru, který:

a) zajišťuje ověřování platnosti v souladu s čl. 32 odst. 1 a

b) umožňuje, aby spoléhající se strany obdržely výsledek postupu ověření platnosti automatizovaným způsobem, který je spolehlivý, účinný a je opatřen zaručeným elektronickým podpisem nebo zaručenou elektronickou pečetí poskytovatele kvalifikované služby ověřování platnosti.

V kontextu výše uvedeného by se jako vhodnější řešení jeví uložení výsledku postupu dodaného kvalifikovaným poskytovatelem jako samostatné servisní komponenty dokumentu. Takové řešení bude konformní s ustanovením právní

normy vyšší síly a současně bude zvýšena prokazatelnost takového způsobu ověření elektronického podpisu, pečeti nebo časového razítka.

Jmenný rejstřík (doplnit § 25)

Ustanovení § 25 spisové vyhlášky ve vztahu ke jmenným rejstříkům se jeví jako zcela nedostatečná, a to jak z pohledu atestace, tak i z pohledu běžné praxe veřejnoprávních původců. Současný text § 25 je následující:

§ 25

Jmenný rejstřík

(1) *V případě, že jsou o odesílateli dokumentu doručeného veřejnoprávnímu původci vedeny údaje ve jmenném rejstříku, veřejnoprávní původce při příjmu dalšího dokumentu doručeného tímž odesílatelem ověří správnost vedených údajů, popřípadě doplní neúplné údaje podle rozsahu údajů stanoveného pro vedení jmenného rejstříku; obdobně se postupuje při odesílání dokumentů.*

(2) *Veřejnoprávní původce ověřuje přesnost údajů vedených ve jmenném rejstříku o odesílatelích a adresátech dokumentů evidovaných v evidenčních pomůckách, popřípadě tyto údaje doplňuje ze zdrojů souvisejících s plněním úkolů v jeho působnosti.*

(3) *Veřejnoprávní původce určí fyzické osoby oprávněné k přístupu do jmenného rejstříku.*

(4) *Veřejnoprávní původce stanoví specifické podmínky ochrany osobních údajů vedených ve jmenném rejstříku a prostředky zpracovávání údajů vedených ve jmenném rejstříku ve spisovém řádu.*

Z pohledu atestace je problémem přílišná obecnost jednotlivých ustanovení, která v podstatě znemožňuje vytvořit deterministické testovací scénáře, které by smysluplně ověřily naplnění zamýšleného účelu právní regulace. Největší problémy představují zejména:

- a) jasná definice povinností a postupu při ověřování subjektu (viz odst. 2),

- b) nejednoznačná formulace ve vztahu k dalším samostatným evidencím dokumentů v elektronické podobě, které jsou evidenčními pomůckami (viz odst. 2),
- c) nejednoznačná formulace postupů při evidenci doručených dokumentů zejména v případech, kdy jsou údaje odesílatele uvedené na dokumentu odlišné od záznamů ve jmenném rejstříku, případně v autoritativních zdrojích, vůči kterým provedl původce ověření údajů jmenného rejstříku.

Z pohledu praktického výkonu spisové služby se pak nabalují další problémy, jako je nemožnost ověření datových schránek v případě, že jich má organizace zřízeno více, absence jasného výkladu ve vztahu ke způsobu zajištění jmenného rejstříku pro samostatné evidence dokumentů (jeden centrální jmenný rejstřík organizace, vs. Samostatné jmenné rejstříky jednotlivých evidencí) apod.

Klíčové změny národního standardu

Povinné a volitelné požadavky

Jako zásadní změnu v rámci národního standardu vidíme rozdělení požadavků na povinné (z pohledu atestace) a doporučené. Základní koncept této navrhované změny a její zdůvodnění jsou popsány v kapitole Definice atestace (§ 2 písm. u)) výše.

Jako povinné by měly být určeny všechny požadavky, které směřují k naplnění základní datové základny popisující dokumenty a další entity (zejména spisy a komponenty) v rámci elektronického systému spisové služby, dále pak procesy a datové struktury spojené se zajištěním důvěryhodnosti elektronického systému spisové služby (transakční protokol, ověřování autorizačních a autentizačních prvků elektronických dokumentů apod.) a procesy a datové struktury nezbytné pro vyřazování dokumentů a pro jejich přenos, export a zničení.

Sada povinných požadavků musí být zvolena tak, aby plně zajistila všechny základní procesy správy dokumentů a pro ně nezbytné funkce elektronického systému spisové služby.

Typové spisy

Národní standard v kapitole 3.2 Typové spisy, součásti a díly stanoví požadavky na způsob implementace typových spisů (přičemž další doplňující ustanovení ve vztahu k typovým spisům procházejí napříč celým národním standardem. Konstrukt typového spisu ale nemá oporu ani v archivním zákoně, ani ve spisové vyhlášce a národní standard tak jde v této problematice jednoznačně nad rámec zákonného zmocnění. Touto legislativní nedostatečností je tak zpochybněna sama existence typových spisů.

Považujeme tedy za nutné provést takové úpravy v archivním zákoně a ve spisové vyhlášce, které zakotví do právního řádu pojem typového spisu a poskytnou národnímu standardu dostatečné zmocnění pro technickou specifikaci požadavků na jeho vedení.

Současně je třeba uvést, že celý koncept typového spisu, tak jak je v současné době pojímán, naráží v praxi na své limity a některé komplexnější konstrukce například v oblasti vedení spisové dokumentace staveb a jiných komplexních problémů jsou v daných omezeních typového spisu v praxi obtížně realizovatelné. Hlavním nedostatkem je v tomto ohledu především nemožnost dalšího členění věcných skupin.

Doporučujeme proto, i v kontextu aktuálně řešených provazeb problematiky vedení spisové služby s otázkami stavebního řízení, digitálního modelu stavby (BIM) a dalších, celý koncept typového spisu podrobit revizi a případně navrhnout úpravu, která umožní flexibilnější strukturování typového spisu.

Jmenný rejstřík

S ohledem na skutečnost, že národní standard nebyl aktualizován od roku 2017, je logické, že v něm zcela chybí úprava problematiky jmenného rejstříku. Tento nedostatek představuje poměrně zásadní problém při standardizaci implementace jmenného rejstříku do elektronických systémů spisové služby. Tyto problémy se pak dále promítají například do otázky migrace dat mezi elektronickými systémy spisové služby, definici rozhraní jmenného rejstříku pro integraci s dalšími samostatnými evidencemi dokumentů, vedenými původcem, a dalších praktických otázek souvisejících zejména s technickým zajištěním fungování jmenného rejstříku.

Považujeme proto za nezbytné zpracovat v rámci novelizace národního standardu samostatnou kapitolu věnovanou jmennému rejstříku, a současně vytvořit novou přílohu č. 7, která bude definovat schéma pro napojení evidence dokumentů na jmenný rejstřík a přílohu č. 8, která bude definovat schéma pro export a import dat jmenného rejstříku.

Nejednoznačnosti, chyby a kolize

Jak již bylo zmíněno v úvodu tohoto dokumentu, národní standard obsahuje také celou řadu požadavků, které jsou definovány nejednoznačně a které umožňují více výkladů, případně jsou formulovány tak, že s nimi bude obtížné, ne-li nemožné provést ověření shody elektronického systému spisové služby. Současně bylo v průběhu platnosti národního standardu identifikováno několik požadavků, které jsou formulovány buď chybně, nebo si navzájem odporují s jinými požadavky.

V rámci revize národního standardu a přípravy atestačních postupů je nezbytné provést ověření atestovatelnosti všech požadavků, které budou předmětem atestace, a případně provést takové úpravy, které odstraní zjištěné problémy.

Vazby na ostatní legislativu

Samostatnou otázkou, kterou je vhodné vzít do úvahy při revizi národního standardu, je fakt, že od jeho poslední revize byla přijata, případně je v různém stádiu přípravy celá řada zákonů zejména z oblasti eGovernmentu s dopadem na výkon spisové služby a samotné elektronické systémy spisové služby. Národní standard je tedy třeba novelizovat i s ohledem na tyto změny vyvolané „zvenčí“.

Jako příklady těchto externích faktorů, které by měly být do národního standardu zapracovány, je možné vnímat např. povinnost vystavit na vyžádání osvědčení o digitálním úkonu dle § 5 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální službu, problematiku odkazů na dokumenty uložené v centrálních informačních systémech v kontextu stavebního řízení, chystanou úpravu přenosu elektronických dokumentů velkých objemů v rámci digitálního modelu stavby, problematiku předávání spisů v rámci realizace ejustice a další.