



MINISTERSTVO VNITRA
odbor legislativy a koordinace předpisů
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 P r a h a 4

Č. j. MV-61347-4/LG-2022

Praha 5. dubna 2022

náměstek ministra vnitra
pro řízení sekce legislativy
a státní správy
z d e

Informace

k sporným aspektům zmocnění pro vydání národního standardu pro elektronické systémy spisové služby v zákonu o archivnictví a spisové službě

Odboru legislativy a koordinace předpisů bylo uloženo zhodnotit soudy obsažené v dokumentech „*Otázka právního ukotvení výkonu spisové služby s ohledem na atestace*“ a „*Úpravy spisovenského legislativy*“ týkající se nedostatečnosti zmocnění pro úpravu některých institutů v národním standardu pro elektronické systémy spisové služby zakotveného v zákoně o archivnictví a spisové službě.

Posouzení nikoliv nevýznamně komplikuje fakt, že předmětné soudy jsou obecné, bez bližších argumentů, v čem konkrétně je nedostatečnost spatřována. V tomto směru **lze doporučit projednání soudů obsažených v obou dokumentech s jejich autory** a teprve po tomto projednání formulovat pro potřeby pracovní skupiny příslušné závěry.

I. Úvodní poznámka:

Institut národního standardu pro elektronické systémy spisové služby, jakožto prováděcí právní předpis sui generis, **byl zaveden do právního řádu s účinností od 1. července 2009** (zákonem č. 190/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

Smyslem národního standardu bylo reglementovat ty požadavky na elektronické systémy spisové služby, u nichž se potřeba specifického vyjádření mýjela s požadavky na konstrukci právních norem, což vylučovalo jejich úpravu v „klasickém“ prováděcím právním předpise, tj. vyhlášece o podrobnostech výkonu spisové služby. Z hlediska legislativní techniky „volnější“ forma národního standardu byla inspirována někdejšími standardy informačních systémů veřejné správy (a to i s ohledem na fakt, že elektronický systém spisové služby je informačním systémem veřejné správy, konkrétně provozním informačním systémem), ve shodě s judikaturou Ústavního soudu (srovnejte např. aktuální nálezy stran cenových rozhodnutí) však **byl národní standard od počátku**



pojímán jako prováděcí právní předpis, nikoliv jako např. opatření obecné povahy či jiná externí forma správní činnosti.

Koncepce vzájemného vztahu vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby a národního standardu tkvěla v tom, že **vyhláška měla zpodrobňovat všechna pravidla či požadavky výkonu spisové služby** (slovy zákona podrobnosti), **včetně požadavků na vlastnosti elektronických systémů spisové služby, s výjimkou těch, které vyžadovaly specifické ztvárnění mimo obvyklý rámec legislativní techniky**. V praxi se zjednodušeně hovoří o tom, že vyhláška upravuje „proces“, respektive „organizační věci“, národní standard pak „technické požadavky“, což však není zcela přesné, neboť **i vyhláška upravuje – a bylo to tak od počátku zamýšleno – některé „technické“ požadavky na elektronické systémy spisové služby** (např. požadavek na to, aby příjem datových zpráv byl součástí elektronického systému spisové služby nebo na něj měl automatizovanou vazbu). Z povahy věci **měl být rozsah působení národního standardu užší, neboť měl upravovat požadavky na jeden z nástrojů pro výkon spisové služby**, elektronický systém spisové služby, sice nástroj stěžejní, nikoliv však jediný.

Z pohledu odboru legislativy a koordinace předpisů by tato koncepce měla být zachována a národní standard by, pokud možno, neměl upravovat požadavky, které lze vyjádřit „klasickou“ legislativní technikou. V opačném případě by totiž mohl být považován za pokus o obcházení obvyklých pravidel legislativního procesu [tím, že formálně není vyhláškou, nevztahují se na něj požadavky Legislativních pravidel vlády, včetně požadavku na provedení meziresortního připomínkového řízení a projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády, tím, že není publikován ve Sbírce zákonů, respektive budoucí Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, se na něj nebudou vztahovat požadavky zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, včetně požadavku na jeho přípravu a předkládání k projednání v elektronickém systému tvorby právních předpisů (eLegislativa)].

Pro úplnost lze dodat, že **právní rámec národního standardu ve výše uvedeném pojetí je důsledkem pozměňovacího návrhu** přijatého při projednávání návrhu budoucího zákona č. 190/2009 Sb. Poslaneckou sněmovnou, nikoliv původního vládního návrhu zákona¹. **Iniciátorem pozměňovacího návrhu však bylo Ministerstvo vnitra** (z důvodu, že se základ pro národní standard, dokument MoReq 2, ukázal být nepřetransformovatelný do „klasického“ prováděcího právního předpisu).

II. K nemožnosti rozdělení požadavků obsažených v národním standardu na obligatorní a fakultativní

Zákon o archivnictví a spisové službě v § 70 odst. 2 určuje, že národní standard má stanovit požadavky na elektronické systémy spisové služby. Hovoří o požadavcích obecně, nerozlišuje mezi obligatorními a fakultativními požadavky. **Tato konstrukce proto umožňuje, aby národní standard, a v minulosti tomu tak i bylo** (jak se ostatně uvádí i v dokumentu „*Úpravy spisovenské legislativy*“), **stanovoval obligatorní a fakultativní požadavky**. Vrátil-li by se národní standard k tomuto pojetí, splnění fakultativních požadavků

¹ Ten předpokládal samostatnou vyhlášku pro úpravu podrobností výkonu spisové služby vykonávané v listinné podobě a samostatnou vyhlášku stanovící národní standard pro spisovou službu v elektronické podobě s tím, že např. rozdělování dokumentů, vyřizování dokumentů, vyhotovování dokumentů či podepisování dokumentů a užívání razítek mělo být řešeno toliko v prvním z uvedených vyhlášek (tzn. i původní vládní návrh počítal s „asymetrickým“ řešením).

by bylo předmětem atestace pouze v případě, pokud by výrobce usiloval o to, aby elektronický systém spisové služby takový požadavek splňoval.

III. K absenci zmocnění pro úpravu vyřizování, rozdělování a oběh dokumentů/spisů a užívání úředních razítek

Fáze výkonu spisové služby označovaná „Vyřizování dokumentů/spisů“ zahrnuje *zpracování návrhu, jeho schválení, vyhotovení, podepsání a vypravení* rozhodnutí nebo jiné formy vyřízení. Je upravena v obecné rovině v § 65 zákona o archivnictví a spisové službě a blíže rozvinuta v § 12 a § 14 až 18 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby. S úpravou v národním standardu se nepočítalo, neboť nebyla identifikována žádná pravidla, respektive požadavky, které by byly neupravitelné na úrovni vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby.

Fáze „Rozdělování dokumentů/spisů“ a „Oběh dokumentů/spisů“ jsou upraveny v § 13 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby. **Bližší podmínky rozdělování mají být stanoveny ve spisovém řádu, čímž normotvůrce implicitně deklaruje nemožnost jednotné úpravy tohoto institutu (tedy i úpravy v národním standardu).**

Užívání úředních razítek v elektronických systémech spisové služby z povahy věci nepřipadá v úvahu, absence zmocnění pro úpravu v národním standardu je tak zcela záměrná.

Z dokumentu „*Otázka právního ukotvení výkonu spisové služby s ohledem na atestace*“ nevyplývá, jaká pravidla, respektive požadavky na vyřizování dokumentů/spisů, případně oběh dokumentů/spisů by měly být upraveny v národním standardu². **Potřebu úpravy zmocnění tak není možné posoudit, respektive ji bude možné posoudit, až bude návrh příslušných pravidel k dispozici.**

IV. K absenci zmocnění pro úpravu rozhraní

Rozhraní elektronického systému spisové služby, které slouží ke komunikaci s jinými informačními systémy veřejné správy, je základním stavebním kamenem pro úspěšný **příjem a odesílání dokumentů**. Je zásadním předpokladem pro „transfer“ dokumentů, jež jsou spravovány v rámci jednotlivých informačních systémů veřejné správy. S ohledem na příjem a odesílání dokumentů, jež jsou pro výkon spisové služby typické, je lze podle našeho názoru podřadit pod ustanovení § 70 odst. 2 písm. a) a c) zákona o archivnictví a spisové služby, která zmocňují k úpravě podrobností příjmu dokumentů a odesílání dokumentů v národním standardu. Opora ve zmocnění je tedy dána a **v tomto směru není třeba do zmocnění zasahovat.**

² V dokumentu se toliko uvádí, že *nejzávažnějším problémem je chybějící zmocnění pro NSESSS v případě „vyřizování“ [obdoba § 70 odst. 1 písm. f) – zmocnění pro vyhlášku, která chybí v odst. 2 – zmocnění pro NSESSS] a z něj vyplývající nemožnost upravit v NSESSS práci se spisy, s výjimkou evidenčních údajů („metadata“), která jsou však pro spisy již transformována do § 12 odst. 4 vyhlášky.*



V. K absenci zmocnění pro úpravu udržování vazeb mezi entitami

Z národního standardu vyplývá, že udržování vazeb mezi entitami je mj. spojeno se spisovým plánem či transakčním protokolem, pro jejichž úpravu je zmocnění v národním standardu v § 70 odst. 2 písm. g), resp. h) zákona o archivnictví a spisové službě zakotveno.

V dokumentu „*Otázka právního ukotvení výkonu spisové služby s ohledem na atestace*“ se nadto poukazuje na souvislost s metadaty, pro jejichž úpravu v národním standardu existuje zmocnění v § 70 odst. 2 písm. j) zákona o archivnictví a spisové službě.

Soud obsažený v předchozím odstavci zmíněném dokumentu stran nedostatečnosti zmocnění je však příliš obecný a bez jakýchkoliv podrobností a **bez patřičného upřesnění ze strany jeho autora není možno adekvátně posoudit, zda zde skutečně problém je³**. S výhradou nových poznatků plynoucích z tohoto upřesnění se však lze přiklonit k závěru, že vazby mezi entitami je možné v národním standardu upravit na základě § 70 odst. 1 písm. g), h) a j) zákona o archivnictví a spisové službě, **a tedy bez nutnosti rozšíření zmocnění.**

VI. K absenci zmocnění pro ztvárnění dokumentu a spisu (změna datového formátu)

Ztvárnění dokumentu a spisu se podle národního standardu rozumí *výsledek konverze nebo převedení dokumentu, kterým je vyjádřena transformace dokumentu nebo komponenty při použití jednoho nebo více formátů odlišných od původních formátů. Ztvárnění se zpravidla vytvářejí pro uchování dokumentů v digitální podobě za účelem minimalizace rizika ztráty přístupu k jejich obsahu v čase. Ztvárněna jako dokument mohou být také metadata nebo transakční protokol.* Převedeno do terminologie zákona o archivnictví a spisové službě se tedy jedná o změnu datového formátu.

Problematiku změny datového formátu poměrně podrobně upravuje samotný zákon o archivnictví a spisové službě v § 69a. Požaduje, aby se změna datového formátu dokumentu v digitální podobě prováděla postupem zaručujícím věrohodnost původu dokumentu, neporušitelnost obsahu, čitelnost dokumentu a bezpečnost procesu převádění nebo změny datového formátu, nicméně **konkrétní způsob ponechává na původci** (což je z povahy věci v protikladu s případnou „centralizovanou“ úpravou v národním standardu).

Při konstruování příslušného ustanovení se nepočítalo s tím, že by změna datového formátu měla být prováděna výlučně v elektronickém systému spisové služby. Vedle změny formátu se v § 69a zákona o archivnictví a spisové službě totiž pracuje i s převáděním dokumentů z podoby analogové do digitální a vice versa, přičemž preferovanou metodou převodu měla být autorizovaná konverze dokumentů. Ta je prováděna s využitím služeb informačního systému kontaktních míst veřejné správy, tiskáren a skenerů, které z povahy věci nemohou či nemusí být součástí elektronického systému spisové služby.

Pro již zmiňovanou konkrétnost úpravy změny datového formátu přímo na úrovni zákona o archivnictví a spisové službě je tedy otázkou, co konkrétnějšího by mělo být upravováno na úrovni prováděcího předpisu (v dokumentu „*Otázka právního*

³ V dokumentu se toliko uvádí, že *chybí zmocnění pro udržování vazeb mezi entitami, zejména pro funkcionalitu přetřídění a pro odkazování mezi entitami (pevné křížové odkazy, i když zde by bylo možné považovat za metadata).*



ukotvení výkonu spisové služby s ohledem na atestace“ je problém zmíněn, nikoliv ovšem popsán).

VII. K absenci zmocnění pro export a přenos dokumentů

Export a přenos dokumentů je možné bezesporu podřadit pod odesílání a příjem dokumentů [jejichž úpravu v národním standardu předpokládá § 70 odst. 2 písm. a) a c) zákona o archivnictví a spisové službě]. Export je národním standardem definován jako *proces vytvoření repliky elektronických seskupení a dokumentů spojený s vytvořením metadat těchto seskupení a dokumentů nebo proces vytvoření repliky transakčního protokolu, a to za účelem převedení vzniklé repliky do jiného systému. Exportovaná seskupení, dokumenty a transakční protokol zůstávají zachovány v původním elektronickém systému spisové služby, nejsou tedy na rozdíl od přenosu bezprostředně po jeho realizaci smazány. Úspěšný export do digitálního archivu je doplněn záznamem příslušného jednoznačného identifikátoru digitálního archivu do metadat. Přenosem je proces přemístění entit spolu s jejich metadaty do jiného systému. Účelem přenosu je zejména převést vybrané dokumenty do externí elektronické spisovny, digitálního archivu nebo externího elektronického systému spisové služby (spisová rozluka). V obou uvedených případech se tedy jedná o převedení, resp. přenos do jiného elektronického systému spisové služby, tzn. o odesílání a příjem dokumentů. V úvahu by přicházelo případně i využití písmen h) a j) uvedeného ustanovení (transakční protokol a metadaty). Opora ve zmocnění je tedy dána a **v tomto směru není třeba do zmocnění zasahovat.***

VIII. K absenci zmocnění pro vedení jmenných rejstříků

Jmenné rejstříky lze upravit prostřednictvím národního standardu, a to především na základě § 70 odst. 2 písm. b) zákona o archivnictví a spisové službě, který zmocňuje k úpravě podrobností evidence dokumentů v národním standardu. Jmenné rejstříky jsou, jak vyplývá ze systematiky zákona, evidenční pomůckou. Skutečnost, že v případě zmocnění pro vyhlášku jsou explicitně zmíněny, je irelevantní. Úprava v národním standardu by byla vyloučena pouze tehdy, pokud by ji zákon explicitně zapověděl (např. formulací *označování a evidenci dokumentů s výjimkou jmenných rejstříků*). Opora ve zmocnění je tedy dána a **v tomto směru není třeba do zmocnění zasahovat.**

Je samozřejmě otázkou, jaká pravidla či požadavky na elektronické systémy spisové služby ve vztahu k jmenným rejstříkům, které „neunese“ vyhláška o podrobnostech výkonu spisové služby, by bylo potřeba upravovat.

IX. K absenci zmocnění pro úpravu typových spisů

Zákon o archivnictví a spisové službě se věnuje spisům ve velmi obecné rovině a bližší úpravu ponechává na prováděcích předpisech. Spisy nikterak nekategorizuje (tedy neupravuje žádný typ spisu), což samozřejmě **umožňuje jejich podrobnější úpravu, včetně podrobnější úpravy typových spisů, minimálně na úrovni vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby.**

Podle § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě, který představuje základ úpravy spisů, se dokumenty, jež se týkají stejné věci, mají spojovat ve spis, přičemž dokumenty v digitální podobě se spojují ve spis pomocí metadat. Úpravu metadat



v národním standardu předpokládá § 70 odst. 2 písm. j) zákona o archivnictví a spisové službě. Opora ve zmocnění je tedy dána i ve vztahu k národnímu standardu a **v tomto směru není třeba do zmocnění zasahovat** (pro úplnost lze dodat, že problematika typových spisů je v národním standardu upravena od roku 2010).

X. K absenci zmocnění pro kontrolu elektronických podpisů, pečeti a časových razítek

Problematika ověřování elektronických podpisů, pečeti a časových razítek je z hlediska organizačního (v jaké fázi má být provedeno a jak mají být evidovány jeho výsledky) upravena ve vyhlášce o podrobnostech výkonu spisové služby. Konkrétní metody ověřování stanoví technické normy zezáväzněné nařízením eIDAS, respektive jeho prováděcími předpisy, tj. regulace je provedena na úrovni evropského práva. **Je tedy otázkou, co by mělo být předmětem eventuální úpravy v národním standardu nad rámec unijní regulace.**

Dokument „*Úpravy spisovenské legislativy*“ ostatně právě z důvodu unijní úpravy ověřování považuje právní úpravu ověřování elektronických podpisů, pečeti a razítek ve vyhlášce o podrobnostech výkonu spisové služby za svým způsobem nadbytečnou.

XI. K absenci terminologie a pojmů (koncept, komponenta a podobně)

S ohledem na skutečnost, že tyto pojmy se na úrovni zákona o archivnictví a spisové službě neužívají, lze je zavést a užívat na úrovni vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby či národního standardu. **K jejich definování na úrovni zákona, nebudou-li v zákoně současně stanovena příslušná pravidla, není důvod.**

vrchní ministerský rada
Mgr. Michal Herudek
zástupce ředitele odboru