



Akční plán rozvoje spisové služby Úřadu vlády České republiky

27. září 2019

Akční plán rozvoje spisové služby Úřadu vlády České republiky

Obsah

1. Úvod	3
2. Postavení spisové služby	3
3. Zhodnocení výsledků analýzy spisové služby Ministerstva vnitra.....	4
4. Zhodnocení výsledků analýzy spisové služby Úřadu vlády a další zjištění k řešení	4
5. Závěr: shrnutí potřeb Úřadu vlády ČR jakožto původce.....	9

1. Úvod

V souladu s plněním úkolů stanovených usnesením Vlády ČR č. 332 ze dne 13. května 2019 k výsledku analýzy současného stavu nasazení a využívání informačních systémů pro odbornou správu dokumentů a využívání nástrojů souvisejících s požadavky zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce ve státní správě (dále jen „usnesení“), vypracoval Úřad vlády České republiky (dále jen „ÚV ČR“) tento **Akční plán rozvoje spisové služby ÚV ČR** (dále jen „Akční plán“).

Při jeho přípravě ÚV ČR nejprve **zhodnotil výsledky prohloubené analýzy spisové služby** (dále jen „ESS“) provedené Ministerstvem vnitra (dále jen „MV“) v roce 2019 a k tomu doplnil další zjištění, které při analýze nebyly popsány, zejména týkající se podrobností o systému ESS a zabezpečení výkonu ESS (z hlediska ekonomického a organizačního).

ÚV ČR dále shrnul **své potřeby** jakožto původce dokumentů, přičemž posoudil vnitřní strukturu ESS a její organizaci při správě dokumentů. Zabýval se také **vazbou mezi ESS a dalšími evidenčními systémy dokumentů**.

ÚV ČR navrhl ke každému zjištění **řešení a termín odstranění** včetně předpokládaných **nákladů**.

ÚV ČR v činnosti směřující k nápravě současného nevyhovujícího stavu započal již před uložením tohoto úkolu usnesením a bude pokračovat ve svém úsilí o řádnou spisovou službu plnící legislativní požadavky a nastolení správných pracovních postupů svými zaměstnanci.

2. Postavení spisové služby

ÚV ČR je dle v § 3 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, povinnen vykonávat spisovou službu v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby. Pro řádný výkon agend veřejnoprávních původců je nezbytné zajistit transparentnost vedení spisové služby a opatřit dokumenty všemi náležitostmi pro jejich dlouhodobé či trvalé uchování. O dokumenty je nutné pečovat s maximálním úsilím tak, aby byl chod úřadu zabezpečen co nejefektivněji a umožňoval bezproblémový výkon veřejné správy a plnění povinností státu vůči občanům.

Tuto oblast zahrnuje spisová služba, která již dříve byla na okraji zájmu, a nebyl jí věnován dostatečný prostor. Přitom elektronický systém spisové služby je **páteřním informačním systémem** veřejnoprávních původců, kteří vykonávají spisovou službu v elektronické podobě, a je tím systémem, jenž umožňuje příjem doručených a odeslání vlastních dokumentů prostřednictvím datových zpráv, zabezpečuje oběh dokumentů v rámci úřadu, jejich dohledatelnost, průkaznost a právní validitu.

Selhání při vedení spisové služby **ohrožuje důvěryhodnost dokumentů původce**, a v samotném důsledku také jeho **právní postavení v rámci výkonu státní správy**, ve správním řízení a při dalších úkonech, případně v následných sporech o správnost úředního postupu a platnost učiněných rozhodnutí.

Spisová služba, která je správně nastavena a vykonávána v kvalitním elektronickém systému spisové služby je dobrým pomocníkem pro zaměstnance úřadu, **efektivním nástrojem** pro komunikaci s občany, kvalitním důkazním zdrojem v případných sporech a nezbytným předpokladem pro uchování dokumentů i pro budoucí generace.

V rámci ÚV ČR probíhají již od roku 2016 činnosti směřující k **souladu ESS s platnou právní úpravou**. Vzhledem ke komplexnosti systému spisové služby se nejedná o jednoduchý cíl a změny právních předpisů, které mají dopad na fungování ESS, tuto činnost neusnadňují.

Metodik spisové služby ÚV ČR proto navázal **úzkou spoluprací** s vrcholným vedením ÚV ČR, v rámci které byly zahájeny konkrétní kroky k **nápravě současného stavu**. Tento Akční plán je pro ÚV ČR návodnou pomůckou pro identifikaci problémů ESS a návrhem jejich komplexního řešení.

3. Zhodnocení výsledků analýzy spisové služby Ministerstva vnitra

Závěrečná zpráva z projektu Analýza informačních systémů pro správu dokumentů a služeb vytvářejících důvěru pro elektronické transakce ve veřejném sektoru provedené MV uvedla tato zjištění:

- 3.1 Spisová služba stojí u některých úřadů na okraji zájmu, přestože se jedná o páteří systém, který zajišťuje dokumentům dohledatelnost, průkaznost a právní validitu a je-li spisová služba správně vykonávána, je efektivním nástrojem.
- 3.2 Mnoho organizací chybí při tvorbě dokumentů a při jejich odesílání v digitální podobě.
- 3.3 Vznikají časté problémy při vyhotovování transakčního protokolu.
- 3.4 Velké množství organizací nedokáže správně provést elektronické skartační řízení.

Toto jsou pouze čtyři okruhy problémů, ale svědčí o nevhodném stavu spisové služby v téměř celé státní správě. Tato zjištění jsme dále rozvedli v rámci hodnocení výsledků analýzy ESS ÚV ČR v kapitole 4.

4. Zhodnocení výsledků analýzy spisové služby Úřadu vlády a další zjištění k řešení

Ke zjištěním uvedeným v analýze MV jsme doplnili na základě vlastní analýzy ESS ÚV ČR další zjištění, která analýza MV přímo nezmiňovala, a ÚV ČR je identifikuje nad rámec této analýzy MV. Odstranění těchto zjištění, která jsou popsána níže, je nezbytné pro řádný chod spisové služby ÚV ČR:

Technicko-organizační zjištění:

- 4.1. Je ESS zapsána jako ISVS? Řešení: Zapsat ESS jako ISVS.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD¹
 - Termín: červenec 2020
- 4.2. Zveřejňuje ÚV ČR na webu všechny nezbytné informace o provozu e-podatelny?
 - Řešení: Doplnit informace na webu o postupu při neúplných nebo nečitelných podáních o jejich vadách a postupu k jejich odstranění a o postupu, pokud toto není možné.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 1 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.3. Obsahuje spisový řád výčet všech užívaných evidencí dokumentů?
 - Řešení: Uvést ve spisovém řádu tento výčet.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD

¹ MD = man-day (člověkodenní je tvořen 8 člověkohodinami; člověkohodina znamená čas odpovídající práci průměrného pracovníka po dobu jedné hodiny; počet člověkohodin tak popisuje množství nepřerušovaného času, nutného ke splnění úkolu)

- Termín: leden 2020
- 4.4. Obsahuje spisový řád strukturu evidenčního čísla v samostatné evidenci dokumentů?
- Řešení: Doplnit do spisového řádu tuto strukturu.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.5. Obsahuje spisový řád uspořádání dokumentů ve spisu, pokud je odlišné od chronologického?
- Řešení: Doplnit do spisového řádu jednoznačné ustanovení o chronologickém vedení spisů nebo možnosti jiného uspořádání.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.6. Obsahuje spisový řád specifické podmínky ochrany osobních údajů?
- Řešení: Doplnit do spisového řádu jednoznačné ustanovení specifické podmínky ochrany osobních údajů a prostředky zpracování údajů ve jmenném rejstříku.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.7. Obsahuje spisový řád podrobnosti výkonu spisové služby v mimořádných situacích?
- Řešení: Doplnit do spisového řádu jednoznačné ustanovení o tomto výkonu.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.8. Dokumentace o ESS – obsahuje typový spis ESS evidenční list ESS?
- Řešení: Ověřit úplnost takového spisu.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.9. Obsahuje typový spis ESS analytickou a projektovou dokumentaci o zavádění ESS na ÚV ČR?
- Řešení: Ověřit úplnost takového spisu.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.10. Vykonalá se při příjmu konverze dokumentů z analogové do digitální podoby?
- Řešení: Přijmout technická a organizační opatření, aby bylo možné provádět konverze ve všech případech a zavést skenovací pracoviště s indexací.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 10 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů)
- 4.11. Detekuje u přijatých dokumentů podatelna elektronické podpisy, pečete a časová razítka?
- Řešení: Přijmout technická opatření, aby podatelna mohla detekovat uvedené elektronické prvky a získaná metadata se propisovala do ESS.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 1 MD, na straně dodavatele ESS 5 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.12. Zavést v ESS postup pro elektronické posouzení příchodního dokumentu vedoucím samostatného útvaru a rozhodnutí o způsobu jeho vyřízení.
- Řešení: Zavést funkci v ESS, proškolit k jejímu užívání uživatele.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)
- 4.13. Nesprávná práce uživatelů při vyřizování dokumentů.
- Řešení: Informovat uživatele o povinnosti zakládat dokumenty do spisu a správném způsobu užití sběrného archu. Uvést tyto informace do spisového řádu a důkladně o nich školit zaměstnance a správné používání kontrolovat.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 20 MD

- Termín: červenec 2020
- 4.14. Zavést v ESS elektronické schvalování dokumentů a možnost pro admina nastavit toto schvalování jedno nebo dvoustupňově (pro útvary, kde schvaluje nejprve vedoucí oddělení a potom vedoucí samostatného útvaru).
 - Řešení: Zavést funkci v ESS, proškolení k jejímu užívání uživatele.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 20 MD, na straně dodavatele ESS 40 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)
- 4.15. Koncepty dokumentů nejsou verzovány (jak požaduje NS ESS).
 - Řešení: Zavést verzování konceptů dokumentů.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 1 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o složitou technickou úpravu ESS)
- 4.16. Umí ESS ztvárnění odesílaného dokumentu do výstupního datového formátu?
 - Řešení: Přijmout technická opatření, aby ESS zvládla toto ztvárnění před odesláním dokumentu.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD, na straně dodavatele ESS 20 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.17. Umí ESS připojit k dokumentu autentizační prvky?
 - Řešení: Přijmout technická opatření, aby ESS tyto prvky zvládla k dokumentu připojit.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.18. Umožňuje ESS vést typové spisy?
 - Řešení: Přijmout technická opatření, aby ESS umožnila tyto spisy vést.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 20 MD, na straně dodavatele ESS 50 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)
- 4.19. Převádí se elektronické dokumenty nejpozději v okamžiku vyřízení nebo uzavření spisu do výstupního datového formátu stanoveného pro danou komponentu?
 - Řešení: Ověřit funkčnost v ESS.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 1 MD, na straně dodavatele ESS 20 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.20. Chybí napojení ESS na ISSD (pro soulad s NS ESS).
 - Řešení: Provést analýzu, kde je výhodnější systémy napojit a ve kterých případech je výhodnější úprava ISSD dle požadavků NS ESS. Napojení je problém technický, finanční a metodický (organizační). Byť je v příloze NS ESS uveden popis integrace, jedná se o obecný popis, který je vždy třeba customizovat. Technicky je třeba vytvořit interface mezi každým ISSD a ESS. Některé ISSD jsou poměrně letité a jejich napojení WS nebude jednoduché. Druhý problém je finanční. Ve všech případech bude toto napojení finančně náročné. Nejprve je nutná podrobná inventarizace smluv a zvážení, co by znamenala jejich případná revize. Třetí problém představuje změna organizace práce. Vzhledem k tomu, že na dokument z pohledu ESS je pevně stanoveno, jaká má mít metadata, bude muset uživatel při propojení tato metadata doplňovat manuálně. Je proto vždy nutné zohlednit, co je v konkrétním případě napojení uživatelsky výhodnější a přívětivější pro nadměrné nezvyšování pracovní zátěže pro zaměstnance.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 30 MD, na straně dodavatele ESS 60 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)
- 4.21. Není plněn požadavek o napojení ESS a ekonomického IS pro povinné zpracovávání elektronických faktur.
 - Řešení: Dokončit proces Předávání elektronických faktur do SAP (ekonomický IS) – aktuálně probíhá testování řešení.

- Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD, na straně dodavatele ESS 10 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.22. Umí ESS ztvárnit transakční protokol a vyhledávat v něm?
- Řešení: Přijmout technická opatření, aby bylo vyhledávání v transakčním protokolu úplné.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.23. Není zpracováván soupis všech dokumentů uložených ve spisovně/správním archivu.
- Řešení: Pořízení technických prostředků (např. SW na převod mluvené řeči do textu) a navýšení personální obsazení pro rychlou opravu tohoto stavu.
 - Náklady: pořízení nového SW pro převod řeči, na straně ÚV ČR 100 MD, na straně dodavatele ESS 10 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o velké množství dokumentů)
- 4.24. Přestože na ÚV ČR existují fyzicky specializované spisovny, ESS tento stav nereflektuje.
- Řešení: Zavést specializované spisovny (účetní a vládní agenda).
 - Náklady: na straně ÚV ČR 20 MD, na straně dodavatele ESS 50 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)
- 4.25. Umožňuje ESS ztvárnění ročního obsahu metadat z evidence dokumentů?
- Řešení: Ověřit funkčnost v ESS.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 5 MD, na straně dodavatele ESS 20 MD
 - Termín: leden 2020
- 4.26. Umožňuje ESS export a import spisového a skartačního plánu?
- Řešení: Odstranit chyby při exportu XML pro skartační řízení.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 2 MD, na straně dodavatele ESS 20 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.27. Umožňuje ESS export XML pro skartační řízení?
- Řešení: Přijmout technická opatření pro řádné provádění exportu.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.28. Umožňuje ESS import metadat obsahující informace o rozhodnutí ve skartačním řízení?
- Řešení: Otestovat import metadat obsahující uvedené informace.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.29. Uchovává ESS i po zničení nebo přenesení věcné skupiny, spisu, součásti, dílů nebo dokumentu hlavičku metadat?
- Řešení: Otestovat výše uvedené uchování hlavičky metadat.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 10 MD, na straně dodavatele ESS 30 MD
 - Termín: červenec 2020
- 4.30. Provádí ÚV ČR pravidelně skartační řízení z celého rozsahu agend?
- Řešení: Přijmout technická a organizační opatření, aby ÚV ČR mohl provádět pravidelně skartační řízení z celého rozsahu agend.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 50 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)
- 4.31. Vzhledem k množství dokumentů předaných do centrální spisovny v tzv. rozsypu (bez řádného protokolu a bez předání v ESS) neprobíhají skartační řízení vždy ihned poté, co nadešla jejich lhůta.

- Řešení: Přijmout personální a organizační opatření, aby ÚV ČR mohl řádně uspořádat všechny předané dokumenty z tzv. rozsyspu a následně provádět nad všemi dokumenty řádné skartační řízení.
 - Náklady: na straně ÚV ČR 100 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů)
- 4.32. Analyzovat a navrhnout zrušení dublovaných činností, které se provádějí jak v listinné podobě, tak postupem v ESS nebo ISSD.
- Řešení: Kde je to možné, zrušit dublované činnosti (např. odstranit interní pomocné listinné dokumenty, používat oběh a schvalování výhradně v ESS a dalších ISSD).
 - Náklady: na straně ÚV ČR 30 MD, na straně dodavatele ESS 40 MD
 - Termín: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů i složitou technickou úpravu ESS)

Metodická zjištění:

- 4.33. Při tvorbě a odesílání dokumentů není používán elektronický podpis/elektronická pečť, pokud ano, pak nejsou doplňovány časovým razítkem, stále se objevuje odesílání dokumentů podepsaných v listinné podobě a následně naskenovaných bez formálních znaků, často není k odesílání využívána datová schránka.
- 4.34. Vyřízené/uzavřené dokumenty/spisy nejsou průběžně předávány k uložení do spisovny/správního archivu, ne vždy mají všechna požadovaná metadata a povinné výstupní datové formáty.
- 4.35. Dokumenty v některých případech nejsou označovány číslem jednacím a nejsou uloženy v ESS ani jiné samostatné evidenci dokumentů.
- 4.36. Dochází k neuchování dokumentů (ztráta/zničení).
- 4.37. Zvednout na všech úrovních řízení i u řadových zaměstnanců ÚV ČR povědomí o důležitosti ESS a správnému vyřizování dokumentů.
- Řešení k bodům 4.33 a ž 4.37: Navýšení personální obsazenosti o metodika ESS a zaměstnance ve spisovně pro reálnou možnost zajištění všech nezbytných činností (metodika, školení, kontrola, vývoj). Připravit a začít realizovat pravidelná školení a kontroly.
 - Náklady k bodům 4.33 a ž 4.37: na straně ÚV ČR 30 MD
 - Termín k bodům 4.33 a ž 4.37: 2022 (vzhledem k tomu, že se jedná o významnou organizační úpravu postupů)

Shrnutí opatření k odstranění nedostatků zjištěných při analýze MV a analýze ÚV ČR:

Nemožnost vyřazení a zničení dokumentů, které už mají být předány do skartačního řízení, má **dopady na efektivitu práce a hospodaření** ÚV ČR (hromadí se dokumenty vyžadují nějakou alespoň základní správu a místo pro uložení – ať už kancelářské nebo skladovací prostory pro dokumenty v analogové podobě, nebo diskový prostor a výpočetní výkon pro dokumenty v podobě digitální – a to s sebou nese zvýšení provozních a mnohdy i investičních nákladů ÚV ČR).

Neprovádění výběru archiválií a jejich předání do správy archivu, má za důsledek především **zvýšené riziko ztráty, zničení nebo poškození dokumentů**, které by měly být vybrány jako dokumenty trvalé hodnoty.

Celkově lze konstatovat, že v oblasti služeb zajišťujících důvěru je nezbytné **provést důkladné prohloubení kvalifikace** v rovině rozvoje technických kompetencí umožňujících nastavení prostředí a procesů v souladu s platnou právní úpravou, ale také v rovině vzdělávání všech pracovníků o správné praxi vyhotovování dokumentů v digitální podobě a důsledcích nesprávného postupu

v této oblasti nejen pro spisovou službu, ale především **pro právní validitu dokumentů** a tím i **úkonů** těmito dokumenty reprezentovaných či vykonávaných.

ÚV ČR bude intenzivně pracovat na odstraňování nedostatků. Pro podporu tohoto úsilí je však nutné zajistit navýšení lidských zdrojů o 2 systematizovaná místa. Dále pak finanční krytí navrhovaných změn v rozpočtu ÚV ČR na rok 2021 a střednědobém výhledu.

5. Závěr: shrnutí potřeb Úřadu vlády ČR jakožto původce

ÚV ČR zahájil provoz současné ESS v lednu 2016. Vzhledem k nutnosti spuštění od 1.1.2016 (např. vzhledem k číselné řadě čísel jednacích) byla ESS akceptována s výhradou a bylo učiněno několik ústupků v rámci funkčnosti předávané ESS. **Od této doby ÚV ČR nepřetržitě pracuje na doladění a odstranění všech zjištěných nedostatků.** ÚV ČR si je vědom také nesouladu ESS s legislativními požadavky a usilovně pracuje na odstranění tohoto stavu.

Na podobu aplikace ESS má dále vliv zavádění legislativních změn (např. používání kvalifikovaných pečeti, přijímání e-faktury, jmenný rejstřík) a také nezbytný upgrade používaných nástrojů (Lotus Notes a FileNet včetně přidružených SW).

Na základě analýzy MV a analýzy ÚV ČR chce ÚV ČR jít cestou přijímání postupných opatření navržených v tomto Akčním plánu, avšak vždy je třeba zvážit množství úprav a jejich náklady **v souladu se zásadami 3E.** Z tohoto důvodu bude ÚV ČR každoročně vyhodnocovat plnění navržených opatření a předkládat jej vrcholovému vedení ÚV ČR spolu s případnými návrhy na změnu Akčního plánu.

Prioritou ÚV ČR není rychlé, ale **řádné a kvalitní odstranění všech nedostatků** ESS i v rámci postupu zaměstnanců při vyřizování dokumentů. Nejen ÚV ČR by velmi pomohlo sjednocení legislativních požadavků z hlediska terminologie a podrobného popisu postupů týkajících se zejména úkonů s elektronickými dokumenty. Budeme aktivně iniciovat návrhy na změnu legislativy, které by mohly vést k účelnějšímu, hospodárnějšímu a efektivnějšímu vynakládání rozpočtových prostředků a snížení administrativní zátěže subjektů vykonávající činnosti v ESS.