

Kontrola spisové služby jako nástroj transparentního výkonu veřejné moci

Mgr. Zbyšek Stodůlka



Transparentnost veřejné moci

- Atribut moderního právního státu
- Zahrnuje kontrolu veřejné moci kontrolními orgány i občany
- Má prokazatelný protikorupční vliv
- Právo na informace – ústavně garantované právo (čl. 17 Listiny)
- *Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217).*
- *Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Jedním z hlavních významů veřejného subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů právního státu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14).*



Spisová služba – páteř transparentního vládnutí



- The backbone of a transparent and accountable government is strong records management. Modernization of records management improves performance and promotes openness and accountability by better documenting the actions and decisions of the Federal government.

Third Open Government National Action Plan for the United States of America (2015)



Transparentnost veřejné moci

- Za hlavní příčiny dysfunkce veřejné správy pak bylo možné označit **netransparentní rozhodovací procesy, neprůhledné obchodní vztahy, nízkou odpovědnost úředníků, outsourcing služeb a nedostatečnou koordinaci subjektů veřejného sektoru.** (*Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2013*)
- BIS informovala ... např. o situaci, kdy výhradní dodavatel určitých služeb státnímu podniku začal ve chvíli, kdy se cítil kroky vedení ohrožen, předkládat smluvní dodatky rozšiřující dosud uzavřené smlouvy (délka platnosti, objem služeb). Jelikož státní podnik nedokázal své kopie těchto dodatků dohledat, byl nakonec nucen je uznat, a to přesto, že forma a obsah dodatků svědčily o jejich zjevném zfalšování. (*Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2013*)
- Další problematickou oblastí byl **neefektivní a často nekvalifikovaný výkon veřejné správy.** Jednou z přímých příčin tohoto stavu byla absence účinného zákona upravujícího právní poměry státních zaměstnanců, která se na centrální úrovni projevila ve formě častých změn ve vedení organizačních jednotek řídicích orgánů. (*Výroční zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2014*)



Transparentnost a spisová služba

- Výkon spisové služby (§ 63 a následující zákona č. 499/2004 Sb.):
 - Příjem, označování, evidence a rozdělování dokumentů
 - Vyřizování a podepisování dokumentů
 - Vydání spisového řádu
 - Ukládání dokumentů
 - Určení původci vykonávají v elektronické podobě v eSSL
- Oběh dokumentů spisů se sledováním veškerých úkonů, identifikace fyzických osoby, které úkon provedly a určit datum, kdy byly úkony provedeny (§ 13 odst. 2 vyhl. 259/2012 Sb.)
- Povinnost uchovat dokument a nabídnout jej k výběru za archiválie (§ 3 odst. zákona č. 499/2004 Sb.)
- Kontrola přístupu (NSESSS kap. 7.1)
- Povinnost transakčního protokolu eSSL (NSESSS kap. 7.2)
- Záloha a obnova (NSESSS 7.3)



Kouzlo registratury...

- Registraturní pomůcky: podací deník, elenchy, indexy

Číslo podání	Podání dne	Právní věc	Podání, datum a číslo podání	Číslo spisovny	Podpis
76301	3. VI.	VENOVÁNÍ	VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	3		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	4		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	5		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	6		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	7		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	8		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
	9		VENOVÁNÍ	12	
	12		Podání o vydání státního listu, který má být vydán v zájmu veřejnosti, viz. 1. odst. 1. p.	12	76311/16
76311				12	
				12	

Došlé spisy
číslo z roku

MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ
Č. 1 105.809/170/1936. V Praze, dne 21. října 1936.
O každé věci písemně oznámit

Věc: Kontrola výdávného nařízení ze dne 19. června 1936, č. 107 Sb. z. a n., kterým se prodlužuje účinnost výdávného nařízení ze dne 13. července 1934, č. 216 Sb. z. a n., o některých opatřeních, týkajících se dobytka v zájmu veřejného dobytka.

Opis: ...

V ě s t ě s o u s k ý m ů d ů l ě m :

Ministerstvo zemědělství upozorňuje, že účinnost výdávného nařízení ze dne 13. července 1934, č. 216 Sb. z. a n., o některých opatřeních, týkajících se dobytka v zájmu veřejného dobytka, byla prodloužena výdávným nařízením ze dne 19. června 1936, č. 107 Sb. z. a n. do 30. června 1939.

Vzhledem k tomu, že letošní úbrzdí doba státní proce má míti za následek snížení výrobního počtu veřejného dobytka v některých zemědělských podáních, upozorňuje ministerstvo zemědělství s výhradou na ustanovení § 2, odst. 2, výdávného výdávného nařízení a žádá, aby úkolem úřady byly za nezbytných uvedených předpisů.

Za ministra zemědělství:
Dr. Dvořák v. r.

Číslo: 105.809/170/1936. V Praze dne 21. října 1936.
Ministerstvu v n i t ě
v P r a z ě

na výročí,
Za ministra zemědělství:
Dr. Dvořák v. r.

Ministerstvo vnitra.

Spisovna.

1936-1940.

12

Oddělení spisovny

77

číslo

12

podčíslo

Kontroly Národního archivu u původců

- Při kontrolách u původců postupuje Národní archiv dle Metodického návodu pro kontrolu výkonu spisové služby vedené prostřednictvím elektronického systému spisové služby u veřejnoprávních původců, který doplňuje vyžádáním dokumentů/spisů z evidence dokumentů
- U některých původců již proběhly i následné kontroly
- Stav spisové služby ovlivněn různou mírou implementace eSSL, příp. zastaralostí systémů před modernizací (např. licence jen pro správce uzlů - sekretářky) či implementací nového (resortního) řešení eSSL
- Neplnění požadavků legislativy vč. NSESSS je přestupkem dle § 74 odst. 9 písm. a) zákona č. 499/2004 Sb., příp. dalších ustanovení



Identifikované problémy

- V některých případech zcela chybně nastaveno vedení spisové služby v eSSL v analogové podobě (rozpor s § 63 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb.) – datové zprávy tiskne již podatelna na přání útvarů
- Až na výjimky chaotická evidence dokumentů, zejména u útvarů
- U určitých původců masivní problémy s tvorbou spisu (§ 65 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb.)
- Ve všech případech různě závažné problémy s oběhem dokumentů/spisů a sledováním úkonů (§ 13 odst. 2 vyhl. 259/2012 Sb.)
- Chyby v evidenci a oběhu vedou k problémům při ukládání a ztrátám dokumentů (hromadění dokumentů/spisů na útvarech bez vyřazování)
- Ti, kteří zanedbali dlouhodobě stav eSSL problémy s generováním transakčního protokolu a nemožností provádět skartační řízení výstupem z eSSL



Příklad

Zaslaný dokument pouze jeden odbor (zodpovídající za spisovou službu) vyřídil elektronicky. Ostatní iniciační dokument vytiskly a vytvořily odpověď, díky evidenčně přijaly kořen čísla jednacního iniciačního dokumentu spolu s číslem odboru a uložily jej spolu s vyřizujícím dokumentem. Vznikly tři falešně hybridní spisy, které nejsou v ERMS zachyceny.

Odbor č. 1: paní XY, referentka, předložila **analogový dokument podepsaný ředitelem odboru**, sdělila, že na odboru nikdy netvoří elektronické dokumenty. V případě nutnosti expedice ISDS počítají referenti s autorizovanou konverzí na výstupu (provádí pracoviště výpravny). ŘO disponuje el. podpisem.

Odbor č. 2: paní XY, referentka, předložila **analogový dokument podepsaný ředitelkou odboru**. Podle historie přidělení v eSSL jej ŘO nikdy neměla k dispozici. Jako důvod tvorby v analogové podobě uvedeno, že ŘO nedisponuje el. podpisem, resp. pracovnice „o tom ani neví“. Z evidence kvalifikovaných certifikátů vyplynulo, že ŘO skutečně el. podpisem nedisponuje, což je více než alarmující!

Odbor č. 3: paní XY, referentka, předložila **vyhotovený analogový dokument podepsaný ředitelem odboru** s tím, že až na výjimky odbor elektronické dokumenty netvoří. ŘO disponuje el. podpisem.



Dopady I

- Nesystémovým přístupem jsou **zásadním způsobem ohrožovány oprávněné zájmy** původce (státu) i třetích osob
- Z vyžádaných vzorků při kontrolách zjištění, že dochází ke ztrátám a vědomému či nevědomému ničení dokumentů
- Se ztrátami spojeno možné zneužití osobních údajů
- Chaos při vyřizování dokumentů (např. (ne)tvorbou spisů) **omezuje či znemožňuje rychle a v úplnosti zpřístupnit informace** (kontrolním orgánům, občanům nebo posléze v archivu)
- Neevidence dokumentů a preference analogové podoby při vyřizování dávají úředníkům možnost ničit „nepohodlné dokumenty“ nebo zpochybnit odpovědnost za nakládání s dokumentem (např. dle eSSL úkony za řadu referentů provádí evidenčně pouze sekretářka odboru)
- V kontextu absence transakčního protokolu, chybné evidence, ztrát a nedůslednému vytváření el. dokumentů (nebo ponechávání prostých kopií) včetně absence sledování úkonů osobami v ERMS, dochází k možnému zpochybnění autenticity dokumentů



Dopady II

- Zaměstnanci se cítí být zahlceni administrativou, neboť je zatěžuje neefektivní oběh dokumentů/spisů (místo oběhu zakládají kopie nebo nové spisy, starost o ukládání v analogové podobě, hledání rozptýlených dokumentů, které mají být v jedné věci ve spise atd.)
- Vedení spisové služby v samozvané hybridní podobě je finančně nevhodné včetně nákladů na tisk, konverze, krátkodobé a dlouhodobé uložení nekompletní analogové i digitální podoby (u původce i v archivu)
- Nesystémovým vytvářením dokumentů v analogové podobě (v eSSL např. jen sken) se původce bez dalších technických opatření v podobě OCR připravuje o možnost využít analytických nástrojů pro strojové zmapování a vyhledávání osobních údajů v úložišti

Identifikace příčin (z dosavadních kontrol NA)

- Ve drtivé většině případů chybí funkční systém centralizovaného řízení spisové služby včetně dalších evidencí původce (spisový řád sice zveřejněn, ale mnohdy bez školení a reálné implementace – vliv např. vysoká fluktuace zaměstnanců)
- Na rozdíl od samosprávy u centrální státní správy ve většině případů chybí koordinovaný vliv původce na vyřizování svých agend (každý útvar sám za sebe)
- Odpovědnost za výkon spisové služby přenášena na představené (např. ředitele odborů), kteří mnohdy nekontrolují ani to, zda jsou dokumenty na jejich útvaru vyřizovány
- Absence motivace vedení a potažmo zaměstnanců na nastavení transparentních a efektivních procesů v souladu s platnou legislativou – cílem pouze „nějak“ vyřídit agendu se současnými zdroji
- Bez dlouhodobé podpory vedení při snaze o implementaci frustrace, bezmoc, projektové řízení pouze u části původců (koordinace/řízení IT a metodiky spisové služby atd.)
- Chybí efektivní a funkční systém vnitřní (resortní) kontroly spisové služby, útvary spisové služby kontrolní činnost neprovádějí nebo nemají možnost vynucovat plnění (např. kárné řízení se zaměstnancem porušujícím povinnosti, vliv až externí zjištění/podnět), vnitřní kontrola problematice elektronizace spisové služby nerozumí



Ono to jde, když se chce I

- Rozhodnutí č: 3223
- Právo na informace: existence požadovaných informací; význam existence povinnosti disponovat určitými informacemi
- **II. Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (například podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, nebo podle správního řádu z roku 2004), je relevantní, zjistí-li povinný subjekt, že požadované informace již nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny. V takovém případě musí informace, kterými byl povinen disponovat, opět vytvořit.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 07.04.2015, čj. 6 As 136/2014 - 41)



Ono to jde, když se chce II

Novinky.cz

Policista falšoval záznamy, jeho šéf dohlížel

Nadstrážmistr Jan Will (26) z dopravního inspektorátu Okresního policejního ředitelství Plzeň-venkov mluvil loni v prosinci před soudem možná pravdu, když tvrdil, že ho k falšování úředního záznamu navedl jeho šéf Tomáš Horváth. Důkazy, které v pondělí zazněly v jednací síni, ukazují, že na pozměnění listiny dohlížel právě Horváth.



úterý 24. ledna 2017, 6:46 - Plzeň

Patrik Biskup, [Právo](#)

▲ Ilustrační foto
FOTO: [Police ČR](#)

Z elektronické dokumentace je ale zřejmé, že Horváth nahlížel opakovaně do záznamu v době, kdy ho Will opravoval. Prakticky vždy vzápětí poté, co tam Will udělal nějakou změnu, Horváth dokument zkoukl. Na otázku soudkyně, jak tedy vysvětlí, že postup obžalovaného při opravě úředního záznamu v podstatě koordinoval, pouze odpověděl, že to tak dělá běžně.

<https://www.novinky.cz/krimi/427296-policista-falsoval-zaznamy-jeho-sef-dohlizel.html>

Řešení

- Pozitivní dopad může mít již současný průzkum agend a evidencí, ve kterých jsou zpracovávány osobní údaje s účinností GDPR od 25. 5. 2018
- Pověřenci pro ochranu osobních údajů by měli být schopni odhalit nesystémové zpracování (vytváření, oběh, uložení, vyřazování) dokumentů s osobními údaji a porušení zákona hlásit dozorovému orgánu ÚOOÚ
- Nutnost osvěty a elementárního vzdělávání všech úředníků a představitelů státní správy o základech administrativy včetně její elektronizace (evidence, oběh, vyřízení/uzavření, zatřídění věcných skupin, ukládání atd.) a nutnosti kontrolovat plnění (roky neuzavřené spisy nikomu nevadí...)
- Kontrola občany (právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb.; informace o zpracování osobních údajů dle čl. 15 GDPR) a medializace případů
- Nutnost posílit personální organizaci spisové služby (vč. správních archivů) – např. dle současného katalogu prací (mimo správní činnosti) pouze max. 11 PT
- Snaha zvýšit pokuty za přestupky dle zákona č. 499/2004 Sb. (v porovnání s legislativní úpravou o ochraně osobních údajů nebo zákonem o kybernetické bezpečnosti)
- Rozhodnutí politické reprezentace o zvyšování počtu dokumentů zveřejňovaných veřejnou správou (v ČR zatím Rejstřík smluv, střet zájmů atd.)

zbysek.stodulka@nacr.cz