

INFORMAČNÍ SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEHO VZTAH K OSTATNÍM INFORMAČNÍM SYSTÉMŮM

Vladimír Šmíd

Masarykova univerzita v Brně, Žerotínovo nám. 9, 601 77 Brno, ČR
e-mail: smid@rect.muni.cz

Abstrakt

V roce 2000 nabyt účinnosti zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a změně některých dalších zákonů, který by měl být jádrem právního základu pro relativně ambiciózní projekt rozsáhlého informačního systému provozovaného státem. Příspěvek se zabývá dalším postupem jeho realizace a možnostmi součinnosti s „komerčními“ informačními systémy.

1. Zákon o informačních systémech veřejné správy

V červenci 2002 Parlament ČR schválil zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a změně některých dalších zákonů [1]. Jednalo se jeden z prvních právních textů, jejichž účelem vytvářet odpovídající právní prostředí pro realizaci státní informační politiky (viz usnesení vlády České republiky ze dne 31. května 1999 č. 525 k návrhu státní informační politiky) [2], resp. Koncepce budování informačních systémů veřejné správy (viz usnesení vlády České republiky ze dne 11. října 1999 č. 1059) [3].

Zákon sám se objevil v situaci, kdy jednotlivé informační systémy orgánů veřejné správy rozhodně nebylo možno považovat za funkční kooperující celek. Činnost orgánů veřejné správy je zabezpečována autonomními informačními systémy. Komunikace mezi těmito systémy je na různé úrovni, celkově ji však nelze považovat za uspokojivou, vzhledem k tomu, že řada údajů je od občanů i právnických osob vyžadována opakovaně a s následnou vzájemnou komunikací (ať už písemnou, či elektronickou) jsou problémy. Navíc státní orgán, který za tuto oblast výkonu státní správy měl odpovídat (Úřad pro státní informační systém) neměl ani jasně stanovenou působnost a kompetence.

Základním smyslem zákona tak bylo vytvořit legislativní předpoklady pro efektivní využívání informací z jednotlivých *informačních systémů veřejné správy*, a postupně tak zlepšit současný stav.

Nezanedbatelným krokem bylo stanovení velice potřebných základních definic v této oblasti, zejména pojmů informační činnost, informační systém, správce a provozovatel informačního systému veřejné správy, standard informačních systémů veřejné správy, datový prvek, číselník, referenční sdílené a bezpečné rozhraní informačních systémů veřejné správy, dálkový přístup do informačního systému, portál veřejné správy, veřejný a provozní informační systém.

Působnost zákona byla vymezena na soubor veřejných informačních systémů, které slouží pro *výkon veřejné správy* a jsou spravovány orgány veřejné správy, tj. ministerstva, jiné správní

úřady, orgány územní samosprávy a další státní orgány (s pochopitelnými výjimkami u informačních systémů provozovaných armádou, policií, zpravodajskými službami apod.). Dosavadní Úřad pro státní informační systém byl zrušen a zřízen byl nový *Úřad pro veřejné informační systémy* (ÚVIS) jako ústřední správní úřad pro vytváření a rozvoj informačních systémů veřejné správy. Za nejdůležitější náplň práce ÚVIS lze považovat takové činnosti, které umožní zefektivnit výměnu informací mezi orgány veřejné správy i směrem k veřejnosti, především využít již dříve získané informace, a tak méně zatěžovat občany i příslušné orgány. Jeho kompetence jsou směřovány jednak do oblasti odborná a metodické pomoci subjektům provozujícím informační systémy, jednak k řešení společných nadresortních záležitostí, konkrétně výměn informací prostřednictvím komunikačních médií. Základním nástrojem činnosti ÚVIS vůči orgánům veřejné správy jsou standardy informačních systémů veřejné správy, které mohou mít podobu jednak technických předpisů např. pro zajištění výměny dat, jednak organizačních či metodických materiálů. Nicméně je vybaven i sankčními pravomocemi v souvislosti s kontrolou dodržování tohoto zákona.

Odpovědnost za vytváření a provoz informačních systémů ve své působnosti mají pak jednotlivé orgány veřejné správy, a to v návaznosti na vládou schválené dokumenty v oblasti informačních systémů veřejné správy. Jejich resortní působnost ve vztahu k informačním systémům není dotčena, je však jejich povinností dodržovat obecné požadavky společné všem orgánům veřejné správy. Mimo jiné je v této souvislosti kladen velký důraz na princip otevřenosti, tj. umožnit zveřejňování informací o struktuře informačních systémů tak, aby v obecném povědomí existovaly informace o tom, které údaje vlastně příslušný orgán veřejné správy vede.

Pro ověřování, zda příslušné referenční rozhraní, produkt, služba nebo informační systém splňuje standardy, jakost produktů a služeb i stupně bezpečnosti informačních systémů byl zvolen systém *atestací*. Ty provádějí atestační střediska speciálně pověřená ÚVIS, přičemž jsou oprávněna vydávat příslušné protokoly srovnávacího typu.

O potenciální složitosti aplikaci zákona, kdy již při jeho přijetí bylo zřejmé, že ne všichni správci musí být technicky připraveni uplatňovat jeho ustanovení, svědčí i poměrně komplikovaný účelový systém nabývání účinnosti z pohledu jednotlivých povinností i jednotlivých typů správců časově distribuovaný až do 15 měsíců. Zejména pak informační systémy, které orgány veřejné správy ke dni účinnosti tohoto zákona již spravovaly, provozovaly nebo budovaly, musí být nejpozději do 2 let ode dne účinnosti tohoto zákona (tj. do 23. října 2002) uvedeny do souladu s tímto zákonem nebo jejich činnost musí být ukončena.

2. Registry veřejné správy

Posléze následovaly další kroky v souladu s harmonogramem uvedeným v [3]. Z kategorie konkrétních přípravných projektů je třeba zmínit 8 komplexních materiálů z jednotlivých oblastí. Ty byly zveřejněny v prosinci 2001 a zpracovány dle zadání přímo komerční sférou:

- Adresářové služby (koncepční návrh) [COMPAQ],
- Centrální podpora uživatelů (koncepční návrh) [KPMG Consulting],
- Infrastruktura veřejného klíče (koncepční návrh) [IBM],
- Komunikační infrastruktura a řízení sítě (koncepční návrh řízení komunikační infrastruktury) [ANECT],
- Koordinace základních registrů (koncepční návrh dílčího projektu) [KPMG Consulting],

- Metainformační systém (konceptní návrh) [Aquasoft s.r.o.],
- Přístupový portál (konceptní návrh) [IBM],
- Referenční rozhraní (konceptní návrh) [Deloitte & Touche].

V legislativní oblasti se pak jedná především o připravovaný zákon o registrech veřejné správy, jehož věcný záměr schválila vláda ČR 3. prosince 2001 [4].

V současné době je právní úprava registrů veřejné správy roztržena do mnoha právních předpisů, které se vztahují pouze k vedení vždy jediného registru. Striktním vymezením okruhu uživatelů informací vedených v jednotlivých registrech veřejné správy těmito předpisy se vytváří právní prostředí, které neumožňuje přímo ze zákona komunikaci mezi orgány veřejné správy. Navíc většina ze zmiňovaných právních předpisů explicitně nezřizuje registr v elektronické formě (přestože řada z nich v elektronické formě je vedena) a téměř u žádného z nich nejsou údaje v elektronické formě považovány za právně závazné. Jsou příliš roztržena místa registrací, evidencí a zápisů – bez vzájemné komunikace mezi nimi (i v rámci jednoho informačního systému), mnohdy bez podpory výpočetní technikou. Dalším problémem je, že stávající zákonné úpravy neumožňují nezapsání chybných údajů s odložením právní účinnosti. Základní registry veřejné správy nejsou jako zdroje jedinečných údajů o fyzických a právnických osobách, nemovitostech a území státu deklarovány. Nejednoznačně a omezeně jsou v zákonech stanoveny možnosti a povinnosti orgánů veřejné správy týkající se sdílení, předávání a poskytování potřebných údajů a není explicitně stanovena povinnost správců registrů veřejné správy vést aktuální a správné údaje (snad s výjimkou údajů osobních).

Cílem připravovaného zákona je stanovit jednotná pravidla pro vedení a využívání registrů veřejné správy v elektronické formě, jakožto velmi široké a speciální kategorie databází, které jsou součástí informačních systémů veřejné správy.

Šíře vymezení působnosti navrhovaného zákona je úzká – vztahuje se na tři základní registry veřejné správy (základní registr obyvatel, základní registr ekonomických subjektů, základní registr územní identifikace a nemovitostí). Umožňuje se však rozšíření jeho působnosti na další registry, o nichž to stanoví zvláštní zákon, a které jsou vedeny orgány veřejné správy. To umožní postupnou transformaci stávajících evidencí, vedených v elektronické nebo listinné formě či duplicitně v obou formách, na registry veřejné správy podle tohoto zákona v návaznosti na jejich technologickou aj. připravenost. Tímto vymezením lze i nezařadit mezi registry veřejné správy takové evidence, u nichž splnění požadavků daných tímto zákonem by bylo neúčelné nebo jejichž charakter neodpovídá duchu tohoto zákona (např. evidence s údaji krátkodobého charakteru, evidence některých událostí atd.).

Součástí návrhu je další množina potřebných základních definic v této oblasti, zejména pojmů registr veřejné správy, primární a referenční datový prvek, identifikátor, správce a provozovatel registru, prvotní informační zdrojové místo, původce informace, standardní služba, předávání, přebírání, poskytování a získávání údajů.

Co do obsahu registrů se předpokládá, že jejich účel, předmět evidence a seznam vedených údajů stanoví vždy zvláštní zákony, jež rovněž určí, které údaje jsou vyjádřeny identifikátory, primárními datovými prvky a referenčními datovými prvky. Cílem je odstranění vícenásobného zjišťování a zaznamenávání týchž údajů. Jedná se o to, že je toto zjišťování a zápis bude nahrazeno převzetím referenčních údajů ze stanoveného registru na základě identifikátoru. Pro využívání obsahu referenčních datových prvků pak musí platit vyvratitelná

domněnka o jejich souladu se skutečným stavem věci – tedy ten, kdo vychází z obsahu referenčních datových prvků, je v dobré víře v jejich soulad s realitou. Podmínka důvěryhodnosti u referenčních datových prvků je nezbytná k tomu, aby jejich obsah mohl být předáván jiným registrům a přitom se touto cestou nešířily nesprávné nebo neplatné údaje.

Pro podporu výkonu kompetencí jednotlivých orgánů veřejné správy (v rámci jim zákonem stanovených úkolů) mohou tyto orgány přebírat osobní údaje ze základních registrů. Osobní údaje z ostatních registrů mohou tyto orgány přebírat jen v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Výjimka ze zákazu sdružování osobních údajů je nezbytná pro užívání referenčních datových prvků ze základních registrů. Možnosti případného sdružování osobních údajů z ostatních registrů s jinými osobními údaji je však nutné upravit zvláštními zákony. Veškeré údaje z registrů předávané orgánům veřejné správy pro potřeby výkonu veřejné správy a pro potřeby plnění dalších povinností orgánů státu jsou předávány bezplatně. Vychází se přitom z principu nepřelévání prostředků v rámci veřejných rozpočtů formou různých poplatků.

Již na úrovni této obecné normy se předpokládá stanovení typických práv a povinností správců, provozovatelů i dalších osob. Patří mezi ně vedení protokolů o každé činnosti prováděné s registry a jejich pravidelné vyhodnocování, možnost zobrazit datový obsah registru k jakémukoliv datu a času od jeho založení registru, odpovědnost za věcnou správnost datových prvků u primárních datových prvků a za shodu obsahu datového prvku a primárního datového prvku u referenčních datových prvků, neprodlené odstraňování chyb v registru či povinnost součinnosti dotčených osob při odstraňování nesrovnalostí a chyb v registru. Další speciální práva a povinnosti budou pak stanovena ve zvláštních zákonech týkajících se vždy konkrétního registru.

ÚVIS pro veřejné informační systémy pak vede seznam registrů, vydává pro každý registr katalogový list, vyhláší standard informačních systémů veřejné správy, kterým se stanoví obsah katalogového listu registru, vede informační systém o datových prvcích (kde jsou informace o primárních datových prvcích, o referenčních datových prvcích, o identifikátorech a o dalších datových prvcích, které jsou součástí registru) a informační systém o datových zdrojích, ve spolupráci se správcem registrů vytvoří a bude v rámci portálu veřejné správy rovněž spravovat službu umožňující vyhledávání dat z registrů. Mezi pravomoci ÚVIS patří nezbytně také kontrolní pravomoc ve vztahu k dodržování budoucího zákona spojená se sankčními pravomocemi.

Navrhovaný zákon řeší problematiku registrů veřejné správy v obecné rovině. Jeho realizace začne především základními registry:

2.1 Základní registr obyvatel

Jeho předmětem je evidence základních údajů o fyzických osobách – obyvatelích České republiky. Základní registr obyvatel se po novele zákona [5] stane součástí informačního systému evidence obyvatel. Současná evidence obyvatel daná zákonem plní většinu požadavků na základní registr. Pro splnění zbývajících funkcí základního registru bude potřeba novela zákona [5].

2.2 Základní registr ekonomických subjektů

Jeho předmětem je evidence základních údajů o všech ekonomických subjektech, které působí na území České republiky. Současná evidence ekonomických subjektů je roztržena do řady

nesourodých informačních systémů vedených různými orgány veřejné správy k různým účelům. Rozsahem nejvýznamnějšími evidencemi jsou

- registr živnostenského podnikání,
- obchodní rejstřík,
- statistický registr ekonomických subjektů;

existuje však několik desítek dalších, méně rozsáhlých evidencí. Předpokládá se vytvoření jednotného základního registru, který do sebe pojme všechny typy ekonomických subjektů podnikatelského i nepodnikatelského charakteru s cílem celkové změny koncepce v evidenci ekonomických subjektů (místa a způsoby evidence, komunikace, ověřování a kontrola dat), čímž má dojít ke kvalitativnímu posunu v této oblasti. Pro existenci a fungování tohoto registru bude nezbytné přijmout zvláštní zákon.

2.3 Základní registr územní identifikace a nemovitostí

Jeho předmětem je evidence územních prvků, včetně jejich územní identifikace a prostorové lokalizace a evidence základních údajů o nemovitostech na území České republiky. Současná evidence objektů, jež mají být vedeny v základním registru územní identifikace a nemovitostí je značně roztržena do několika nesourodých informačních systémů vedených různými orgány veřejné správy k různým účelům. Předpokládá se vytvoření jednotného základního registru, který komplexně zahrne evidenci územních celků, jejich územní identifikaci a prostorovou lokalizaci a jejich vzájemné vazby. U nemovitostí, kromě identifikačních údajů, budou v registru vedeny zejména adresa budovy, údaje o jejím vlastníkovi, příp. další atributy. Pro existenci a fungování tohoto registru bude nezbytné přijmout zvláštní zákon.

Na funkční základní registry následně navážou postupně další registry veřejné správy, které budou vznikat přeměnou stávajících evidencí, seznamů a rejstříků do elektronické formy, což si vyžádá novely příslušných zákonů.

3. Vztah ke komerční sféře

Předchozí text se týkal výhradně informačních systémů provozovaných veřejnou správou a pro účely veřejné správy. Ty ze své vlastní povahy náležejí do sféry veřejného práva a jako takové dokonce musí být upraveny právními normami odpovídající právní síly. Naopak informační systémy provozované komerční sférou opět s ohledem na svůj vlastní charakter obecnými právními normami zpravidla primárně upravovány nejsou a ani do budoucna se nepředpokládá žádná vážná změna v těchto přístupech k nim. Obecná práva a povinnosti jsou sem implantována vlastně až sekundárně, zpravidla ve vztahu k tomu, kdo je provozuje (např. je-li komerční subjekt pověřen výkonem některých funkcí veřejné správy) nebo co obsahují (např. utajované skutečnosti [6], osobní údaje [7] či účetní evidenci [8]).

Ovšem zájem komerční sféry je však orientován v obráceném směru, tj. mít možnost využívat dat z registrů veřejné správy pro své potřeby, a to v širokém spektru od základních evidencí osob (např. běžná personalistika) až po vlastní podnikání s takovými informacemi. Pro kteréhokoliv provozovatele by rozhodně bylo velice příjemné a pohodlné, kdyby nemusel vést a aktualizovat např. data narození, tituly, změny příjmení, někdy až desetipoložkové adresy svých zaměstnanců i obchodních partnerů atd. včetně jejich změn, ale měl jednoduchou možnost si tyto aktuální informace přečíst z veřejných registrů.

Tyto registry jsou sice v zásadě veřejně přístupné, tj. každý do nich může nahlížet a pořizovat si z nich výpisy a opisy. Tento princip však z různých příčin nemůže platit vždy a je tedy

omezován zákonem. Limitem v tomto smyslu je v podstatě právě otázka ochrany osobních údajů. K tomu je nutné vždy přesně stanovit, které osobní údaje jsou veřejně přístupné a které nikoliv, resp. není-li celý registr veřejně přístupný, zvláštní zákon stanoví, které datové prvky v příslušném registru tvoří jeho veřejně přístupnou část a které neveřejnou část.

Veřejně přístupné údaje z registrů poskytované prostřednictvím standardních služeb mají být poskytovány za úplat, jen stanoví-li tak zákon. Vzhledem k tomu, že vymezená data registrů (zejména základních) jsou široce používána a je zájem na jejich aktualizaci, budou veřejnosti poskytována zdarma. Bezúplatná forma poskytování dat vychází z otevřenosti veřejné správy a je chápána jako služba veřejné správy občanům a ekonomickým subjektům. Pouze ve vymezených případech (s ohledem na nákladnost získávání dat, provozu informačních systémů a v neposlední řadě i vlastního poskytování údajů) se předpokládá (opět na základě zákona) poskytnutí přístupu k údajům jako placená služba veřejné správy.

Analogicky jako v případě vztahu správce zpracování osobních údajů a subjektu údajů má každý má přístupu k údajům o sobě, a to i v případě, kdy je veřejný přístup do registru omezen, neboť v případě vlastních údajů není třeba obávat se jejich zneužití. Princip bezplatného přístupu k vlastním údajům vychází z reciprocity vztahu mezi veřejnou správou a subjektem.

Správci registrů pak mají zajišťovat poskytování dat z registrů jiným oprávněným subjektům výhradně prostřednictvím standardních služeb, a to i dálkovým přístupem. Správce příslušného registru, kromě standardních služeb zajišťujících výměnu dat mezi registry, bude poskytovat data z registrů i ostatním subjektům mimo veřejnou správu, např. prostřednictvím standardní služby zajišťující vyhledávání dat s využitím informačního systém o datových prvcích a informační systém o datových zdrojích.

4. Závěr

Cílem všeho uvedeného úsilí je vytvořit podmínky pro optimální využití datových zdrojů, využít v jednotlivých informačních systémech informace již získané v jiném informačním systému, účelně omezit obsah a rozsah dosud provozovaných informačních systémů, a snížit tak náklady státu v této oblasti. Velmi významným společenským rysem využívání informačních služeb registrů veřejné správy by v této souvislosti mělo být i zvýšení komfortu občana při jednání s úřady, omezení zbytečné byrokracie a v neposlední řadě i větší transparentnost prostředí pro soukromou sféru vůbec.

Literatura:

1. Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a změně některých dalších zákonů.
2. Státní informační politika. Praha: ÚSIS, 1999.
3. Koncepce budování informačních systémů veřejné správy. Praha: ÚSIS, 1999.
4. Věcný záměr zákona o registrech veřejné správy. Praha: ÚVIS, 2001.
5. Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).
6. Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů.
7. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví ve znění pozdějších předpisů.