

# KNIHOVNY A STÁTNÍ INFORMAČNÍ SYSTÉM

Miroslava Matoušová

## 1 Státní informační systém ČR a působnost Ministerstva hospodářství

Ministerstvo hospodářství (dále „MH“) je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů ústředním orgánem státní správy pro státní informační systém (dále „SIS“). Nositelem působnosti v SIS je v současnosti především odbor státního informačního systému, jehož činnost v určitém směru podporuje příspěvková organizace MH Národní informační středisko ČR. Problémem naplňování zákonem stanovené působnosti je její nedostatečné vymezení v právních předpisech. Zákon č. 2/1969 Sb. (kompetenční zákon) je totiž skutečně jediným právním předpisem, v němž se tento pojem vůbec vyskytuje.

V pauze legislativní mašinérie na přelomu července a srpna tohoto roku upravovalo vedení evidencí pro potřeby výkonu veřejné správy v České republice více než 130 platných právních předpisů. Ty svěřují odpovědnost za vedení informačních systémů prakticky všem státním orgánům, řadě institucí, které mají více či méně charakter veřejnoprávní i subjektům práva soukromého. Jediný z těchto předpisů neříká nic o sdílení této odpovědnosti s MH, pokud takto nebude chápáno ustanovení kompetenčního zákona o spolupráci s ústředními orgány státní správy. A tak na jedné straně je tu na první pohled jasně daná odpovědnost MH jako ústředního orgánu státní správy, na straně druhé pak zákonem svěřená působnost všech ostatních státních orgánů; na jedné straně odpovědnost za nikde v legislativě nedefinovaný státní informační systém, na straně druhé nedostatek legislativního zakotvení. Za této situace je reálný operační prostor ústředního orgánu státní správy pro státní informační systém ohraničován na jedné straně řídicími akty vlády, na straně druhé postoji projevovanými správními úřady a dalšími partnery v denním životě státní správy. Obsahově je možné tento prostor ztotožnit s vlastní interpretací své působnosti MH. Podstatnou součástí této interpretace je pojetí státního informačního systému. Ten je MH definován jako souhrn informačních aktivit probíhajících s přímou účastí státu, tedy České republiky. Informační aktivity, provozované systematicky, slouží jednomu ze dvou cílů: buď mají zajistit výkon státní správy na území státu, nebo zpřístupnit veřejnosti

a ekonomickým subjektům vybrané okruhy informací. Rozhodující součástí SIS je a první cíl naplňuje informační systém státní správy. Ten tvoří všechny evidence (registry, rejstříky, systémy), které správní úřady vedou jako součást výkonu státní správy. V širším kontextu jsou součástí informačního systému státní správy všechny informační systémy, které jakýmkoli způsobem přijímají nebo poskytují data pořízená při výkonu státní správy (i na úseku přenesené působnosti). Druhý cíl naplňují jednak části informačního systému státní správy, jednak instituce zřízené za účelem poskytování veřejných informačních služeb. Organizačně a technicky je státní informační systém důsledně chápán jako prostředí, v němž se uskutečňuje výměna informací mezi správními úřady všech stupňů. Toto prostředí z technického hlediska začíná a končí na rozhraní každého informačního systému, který data přijímá, či je odesílá; systém zahrnuje technické prostředky tohoto rozhraní, nezbytná komunikační zařízení a samozřejmě vlastní data (výměnné formáty).

O tom, co ze SIS je skutečně ve „svrchované“ působnosti jednotlivých správních úřadů, dalších orgánů a institucí podléhajících státní správě rozhodují vedle zákonů zejména volní akty vlády (i neucíněné). Tak jsou průběžně definovány, potvrzovány či měněny demarkační čáry mezi tím, co je ponecháno v působnosti jednotlivých institucí a orgánů, co je svěřeno ústřednímu orgánu státní správy pro SIS, jinému ústřednímu orgánu státní správy, a tím, o čem rozhoduje vláda jako kolegiální orgán.

## **2 Činnost MH na úseku SIS**

MH vykonává v určitém rozsahu činnost odborného pracoviště SIS, především tím, že ve spolupráci s ostatními ústředními orgány státní správy vyvíjí nástroje a předkládá je k rozhodnutí vládě. Základní činnosti jsou vymezeny v rámci tří oblastí jako odpovídající opatření – legislativní, technická a organizační.

### **2.1 Legislativní opatření**

- tvorba návrhů legislativních opatření na úsecích, které mají nadresortní charakter,
- posuzování a připomínkování všech návrhů právních předpisů týkajících se SIS předkládaných ostatními správními úřady,
- konzultační a publikační činnost zaměřená na správní úřady.

### **2.2 Technická opatření – standardy**

- tvorba návrhů usměrňujících používané informační technologie – technické standardy,
- definování standardních datových prvků a rozhraní pro výměnu dat,
- bezpečnostní standard jako základ strategie správních úřadů při zabezpečení informačních systémů,

- organizační standard pro definování etap vývoje informačního systému s cílem zajistit jednoznačnou dokumentaci jako podmínku reprodukovatelnosti a rozšiřování systému.

### 2.3 Organizační opatření

- tvorba metodických materiálů pro výběr produktů pro SIS (podle zákona č. 199/1994 Sb., o veřejných zakázkách i jinými způsoby),
- posuzování projektů informačních systémů, náležejících do SIS z hledisek věcných i formálních, popř. s výjimkou posuzování finančních nároků,
- organizace a výkon některých činností souvisejících s výstavbou a provozem informačních systémů v zastoupení správních úřadů (výběrová řízení, atestace produktů),
- výběr produktů dostupných na trhu doporučených pro využití v SIS,
- zajištění a zveřejňování zahraničních zkušeností, vystupování vůči zahraničí,
- funkce gestora odborného zázemí SIS, kterým je Národní informační středisko ČR,

Národní informační středisko ČR vykonává funkci informační agentury SIS, jejíž činnost je soustředěna na zadávání zakázek pro SIS, a poskytuje některé informační služby pro SIS.

Z toho, co MH jako ústřední orgán státní správy činí, mají pro knihovny přímý význam standardy státního informačního systému. Jsou to opatření technické povahy, přijímaná od r. 1992 ústředními orgány státní správy. Stanoví způsoby výkonu odborných činností v informačních systémech státní správy. Jsou závazné pro správní úřady všech stupňů a pro obecní úřady na úseku přenesené působnosti. Nejsou závazné pro fyzické a právnické osoby mimo státní správu a orgány samosprávy všech stupňů. Při výměně informací mezi správními úřady a při získávání informací pro potřeby státní správy mohou sehrát úlohu prostředku účelného, hospodárného a efektivního výkonu rutinních činností. Pro potřeby informačních systémů ve státní správě se zpracovávají standardy technické, datové a organizační. Technické standardy stanoví parametry zařízení, datové formální náležitosti shromažďovaných a poskytovaných informací, organizační standardy určují zpravidla postup při výkonu uceleného souboru činností. Úlohou standardů je zajistit bezproblémovou komunikaci mezi informačními systémy státní správy, přenositelnost aplikací, otevřené prostředí na trhu informačních technologií, stejné podmínky přístupu všech subjektů privátní sféry při dodávkách do státní správy a úsporu finančních prostředků pro konverzi dat z různých programových prostředí.

### 3 Platné standardy

#### Technický standard, národní prostředí, verze 2.1

Schválen usnesením vlády č. 262/1995; nahrazuje verzi 1.1 z r. 1992. Definuje především kódování informací, lokalizaci systému, klasifikaci souboru znaků textu, klávesnice, abecední řazení. Předpokládá se, že po dobu 4-5 let nebude třeba standard aktualizovat.

#### Datový standard, verze 1.1

Schválen usnesením vlády č. 123/1994. Obsahuje 12 datových prvků identifikujících občana a ekonomický subjekt, dále datum a vyjádření charakteristik nemovitostí. Vzhledem k tomu, že byl schválen jako část katalogu datových prvků, bude doplňován. Aktualizace již schválených prvků bude připadat v úvahu pouze při změně právních předpisů, např. zákonů, které stanoví identifikační údaje fyzických a právnických osob.

#### Standard územní identifikace

Schválen usnesením vlády č. 448/1993. Definuje základní pojmy územní identifikace a podává jejich výklad (prvky územní identifikace, územní identifikátory, rozhraní mezi částmi SIS při vzájemné komunikaci na územním principu).

### 4 Rozpracované standardy

Příprava standardů plynule pokračuje; v různém stupni rozpracovanosti jsou čtyři standardy.

#### Datový standard, verze 1.2

Předpokládaná účinnost: 1.1.1996

Obsahuje 34 datových prvků: prvky pro identifikaci a popis ekonomických subjektů, prvky určené k identifikaci osob, prvky popisující území, prvky k identifikaci platebních operací a formu záznamu právního předpisu.

#### Datový standard, rozhraní informačních systémů

Předpokládaná účinnost: 30.6.1996

Pro první rozhraní informačního systému zvolil předkladatel živnostenský registr, jehož je gestorem. Rozhraní tvoří popis datových prvků, vytvářených a zpracovávaných při správní činnosti a datových prvků předávaných nebo přebíraných. Součástí je řazení prvků do vyšších struktur (zpráv, souborů), včetně údajů o předávajícím a přebírajícím, termínu aktualizace, tvaru, ve kterém jsou prvky předávány a způsobu předávání.

#### Standard pro životní cyklus informačních systémů

Předpokládaná účinnost: 30.6.1996

Obsahuje minimální požadavky na postup vývoje informačního systému, financovaného orgánem státní správy. Pokrývá všechny fáze vývoje, počínaje

definováním záměru, přes studii a návrh, až po provoz a údržbu systému. Cílem standardu je objektivizovat vývoj informačního systému a provázat vývoj systému na financování (přípravu státního rozpočtu a uvolňování prostředků), bránit realizaci nedostatečně připravených záměrů, pomoci správním úřadům při jednáních s dodavateli a snížit závislost na konkrétních pracovnících a dodavatelích.

### **Bezpečnostní standard**

Předpokládaná účinnost: 1.1.1997

Účelem je řešit bezpečnost provozu informačních systémů státní správy z hlediska dokumentace bezpečnosti vztahující se k životnímu cyklu informačního systému, bezpečnostních požadavků (vyzařování, komunikační, programová a další technická bezpečnost; fyzická, procedurální, personální a další netechnická bezpečnost) a bezpečnostních tříd nebo profilů.

Okruh standardů nebude nadále příliš rozšiřován; Ministerstvo hospodářství považuje za účelné zpracovat další tři standardy.

**Komunikační standard** bude definovat minimální soubor pravidel, jejichž splnění bude zaručovat technickou propojitelnost informačních systémů, registrů a evidencí (na úrovni protokolu TCP/IP) a datovou přenositelnost bez nutnosti konverze dat.

**Požadavky na elektronické informační služby pro státní správu:** lze očekávat nárůst informačních služeb poskytovaných v počítačových (datových) sítích. Standard vymezí některé (zejm. organizační) aspekty poskytování a využívání elektronických informačních služeb státní správě (příp. ze státní správy). V předstihu budou řešena pravidla poskytování dat pořizovaných orgány státní správy (v rámci SIS).

**Kvalifikační požadavky pro výkon vybraných funkcí souvisejících s informačními systémy:** se zaváděním stále složitějších počítačových systémů s distribuovaným ukládáním a zpracováním dat rostou požadavky na kvalifikaci uživatelů, ale zejména pracovníků zabývajících se plánováním, řízením a vývojem (nákupem) komponent systémů, případně správou dat. Roste závažnost škody, kterou je možno způsobit nekvalifikovanou manipulací s informačními systémy. Zahraniční zkušenosti prokazují výhody standardizace kvalifikačních požadavků.

Na podporu uplatňování standardů v praxi slouží systém atestací a akreditací, který Ministerstvo hospodářství začalo po dohodě s Českým institutem pro akreditaci realizovat v r. 1994. Veřejnou soutěží byly vybrány tři subjekty, které na základě mezinárodních pravidel zahájily v červnu 1995 testování produktů informačních technologií určených pro státní správu. V průběhu dvou let by měly být atestace produktů nahrazeny standardním certifikačním postupem. Cílem Ministerstva hospodářství je založit povinnost

správních úřadů vyžadovat atesty (certifikáty) při obchodních veřejných soutěžích na dodávky produktů informačních technologií do státní správy. Může se tak stát připravovanou novelou zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, nebo usnesením vlády.

## **5 Specifická činnost na úseku VIS**

Část knihoven patří do funkční vrstvy státního informačního systému, které se říká „veřejné informační služby“ (dále „VIS“), další část k institucím sloužícím vnitřním potřebám správních úřadů a dalších státních institucí. Tyto instituce jsou výhradně v resortní působnosti zřizovatelů, popř. zákonem stanoveného ústředního orgánu státní správy. Pozornost, jež je jim věnována, se liší resort od resortu. Zástupci některých ústředních orgánů státní správy počátkem roku 1994 konstatovali, že existují problémy z oblastí veřejných informačních služeb (VIS), které by bylo vhodné konzultovat, popř. koordinovat jejich řešení na vícestranné bázi. Ministerstvo hospodářství proto svolalo v r. 1994 dvě pracovní schůzky. Na první schůzce bylo dohodnuto, že bude vypracována zpráva o stavu VIS, která zachytí stav k polovině roku 1994. O spolupráci byly požádány všechny ústřední orgány státní správy; organizačního zajištění se ujalo Ministerstvo hospodářství. Zpráva, která byla již v upravené podobě publikována, nakonec podchycuje stav k 9.11.1994 a není úplná, protože se přes všechnu snahu nepodařilo soustředit informace od všech ústředních orgánů státní správy. Tato skutečnost odpovídá stavu a postavení VIS v jednotlivých resortech.

V přímé působnosti orgánů státní správy je i v roce 1995 na 500 institucí VIS. Jen některé z nich jsou přístupné pro jiný než osobní kontakt a jen některé usilují o rozšíření přístupu uživatelů k vlastním zdrojům. Většina resortů a institucí prostě pokračuje s dílčími – praktickými potřebami a externími podněty vyvolanými – zásahy v činnosti založené v různých etapách minulosti. Nový koncepční přístup formulovaly a postupně realizují jen některé ústřední orgány státní správy. Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra v souladu s deklarovanou otevřeností vůči veřejnosti usilují o aktivní zapojení do domácích i zahraničních struktur aj. Novou organizací informačních služeb využívající elektronickou komunikaci dotváří a realizuje Ministerstvo zahraničních věcí; v roce 1993 byla v jeho působnosti založena Správa českých center, nástupnická organizace Správy zahraničních kulturních zařízení, obhospodařující česká centra (dřívější kulturní a informační střediska) v zahraničí.

Informační zdroje Českého statistického úřadu jsou dnes dialogově přístupné externím uživatelům. Některé informace vzniklé z činnosti státní správy jsou přístupné prostřednictvím videotexových služeb SPT Telecom.

Zpráva neponechává stranou ani veřejné knihovny, které tvoří rozhodující institucionální základnu VIS v ČR. Jejich vývoj odráží poměrně bezprostředně změny ve společenském klimatu v období 1990 – 1993: zatímco v r. 1990 bylo celkem 5 828 knihoven, v r. 1992 jejich počet vzrostl na 6 261 a v r. 1993 klesl na 6 227. Počet registrovaných čtenářů přitom oproti výchozímu stavu 1 561 tis. čtenářů v r. 90 poklesl na 1 142 tis. čtenářů v r. 93.

Druhá schůzka zástupců ústředních orgánů státní správy k problematice VIS koncem roku 1994 ukázala, že momentálně není – až na výjimky – o tyto otázky na ústředních orgánech státní správy zájem. MH se proto rozhodlo v této činnosti nepokračovat.

## **6 SIS a knihovny**

Všechny knihovny, bez ohledu na typologickou příslušnost a věcné zaměření, ba i bez ohledu na zřizovatele, mají – jako ostatně všichni provozovatelé jiných informačních systémů v České republice – možnost využívat výsledků práce MH v působnosti „státní informační systém“ pro inspiraci, jako jistého referenčního rámce, nebo volně a jako dostupného zdroje poznatků, příp. zkušeností. V poněkud odlišném postavení jsou ovšem knihovny, které jsou rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi, zřízenými správními úřady nebo územními samosprávnými celky. Pro ně jsou standardy SIS závazné. Znamená to, že jsou povinny se jimi řídit, pokud vykonávají činnost, kterou standardy SIS pokrývají. Zcela obecně lze mít za to, že všechny knihovny, které v důsledku svého postavení vůči státnímu rozpočtu patří do státního informačního systému, používají technické prostředky a mají tedy prostor pro dodržování technického standardu. Tento stav platí od r. 1992, ponechával však knihovny – vzhledem k neexistenci sankcí za nedodržování standardu – v upřímném nezájmu. Postoj knihoven (pokud se tak již nestalo) by měl změnit zákon o zadávání veřejných zakázek. Každá knihovna, která realizuje dodávku zařízení nebo služby pro vlastní potřebu, za kterou zaplatí více než 100 000 Kč a potřebnou částku uhradí z prostředků pocházejících ze státního rozpočtu, státních fondů, rozpočtu okresních úřadů nebo rozpočtů územních samosprávných celků, je povinna řídit zákonem o zadávání zakázek. Tento zákon nikde neukládá povinnost řídit se standardy SIS; celá praxe zadávání zakázek je však sledována ze zákona orgánem dohledu, tj. Ministerstvem pro hospodářskou soutěž a Ministerstvo hospodářství tímto směrem orientuje svoji koordinační činnost vůči SIS. Lze předpokládat, že formální i neformální tlak na věcnou přípravu zadávání zakázek bude z různých důvodů postupně sílit.