

# NÁVRH OKRUHŮ

## kterým bude nutné věnovat pozornost při zpracování nové úpravy právních vztahů v oblasti spisové služby a archivnictví

Vážené kolegyně a kolegové,

Česká archivní společnost se v dohodě s odborem archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra ujala úkolu vymezit základní okruhy budoucí právní úpravy oblasti archivnictví a spisové služby a provést k návrhům věcného řešení těchto okruhů širokou diskusi tak, aby tato budoucí úprava skutečně odpovídala potřebám praxe, neregulovala výkon státní správy nadbytečně a v maximální možné míře odpovídala zkušenostem archivů s plněním úkolů při podpoře výkonu spisové služby a její kontrole a při provádění výběru archiválií a samotné péči o archiválie.

Česká archivní společnost při převzetí tohoto úkolu navázala na diskusi o potřebě nového zákona o archivnictví a spisové službě, která vyvstala v období legislativní přípravy návrhu zákona, který byl následně dne 30. května 2012 publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 167/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (datum nabytí účinnosti tohoto zákona je 1. červenec 2012). Již připomínkové řízení ukázalo, že některé části zákona č. 499/2004 Sb. jsou překonané a dosavadní právní úprava je neúčelná, protože nepředvídala technologický vývoj dané oblasti včetně podmínek zpracování a uchování dokumentů v digitální podobě. Naopak nedostatečně reagovala na vývoj vztahů občanskoprávních či společenských nebo na zvýšenou ochranu vlastnických vztahů. Z tohoto důvodu byl také návrh zákona o archivnictví a spisové službě, kterým měl být nahrazen zákon č. 499/2004 Sb., zařazen již v roce 2012 do Plánu legislativních prací vlády, avšak jako návrh doposud nebyl do legislativního procesu předložen.

V mezidobí nastala celá řada právních a věcných skutečností, které nezbytnost přijetí nového zákona „o archivnictví a spisové službě“ více než potvrzují. V právním řádu došlo, respektive aktuálně stále dochází, k významným změnám v právní úpravě autentizace dokumentů v digitální podobě, elektronické identifikace a služeb vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu. Účinnosti nabytí služební zákon, ke změnám došlo také v oblasti právní úpravy práva autorského a řada právních vztahů je ovlivňována novým občanským zákoníkem. Hlavním důvodem pro zahájení diskuse o věcném řešení budoucí právní úpravy je však především každodenní praxe, v níž se odrážejí dobré i nevyhovující právní úpravy provedené zákonem č. 499/2004 Sb.

V další části tohoto dokumentu Vám překládáme vybrané okruhy, které by měly být nosnými tématy budoucí právní úpravy, a návrhy jejich možného věcného řešení. Celý dokument je určen k zahájení odborné diskuse, tedy jako inspirace k uplatnění dalších námětů, umožnění posouzení jiných variant přístupu k dané věci, i ke shromáždění postřehů a zkušeností z praxe archivů, k nimž musí být při přípravě budoucí právní normy přihlíženo.

**Dokument proto budiž chápán jako inspirace a otevření prostoru pro shromáždění názorů, připomínek, zkušeností a návrhů, které budou využity pro zpracování věcného záměru zákona upravujícího právní vztahy na úseku archivnictví a spisové služby.**

Česká archivní společnost předložením tohoto dokumentu otevírá pracovní prostor, ve kterém budou Vaše náměty, připomínky a zkušenosti zařazeny podle jednotlivých oblastí a u kterých vždy bude proveden záznam, jak byly využity (tedy včetně využití jako inspiračního zdroje pro novou úpravu nebo jiný pohled na existující úpravu).

Prosíme Vás, abyste se pokusili Vaše **náměty uplatnit do 31. března 2016** tak, aby mohly být zpracovány do konce června uvedeného roku. Poté bude zveřejněn návrh věcného záměru zákona, k němuž bude jednak možné uplatnit další připomínky, jednak společně s jeho zveřejněním budou ustaveny dílčí pracovní skupiny pro řešení vymezených okruhů (např. definování původců, ochrana osobních údajů ve spisové službě a archivnictví, výběr archiválií), které podle zaslaných námětů a na základě dalších konzultací dopracují jednotlivé návrhy věcných řešení. Česká archivní společnost předpokládá, že k tomuto návrhu věcného záměru zákona uspořádá v součinnosti s řediteli Národního archivu a státních oblastních archivů pracovní semináře. Bude iniciovat jednání s jednotlivými skupinami původců (zejména se Svazem měst a obcí České republiky), popřípadě následně vytvoří pracovní sekce v rámci akcí České archivní společnosti (druhá polovina roku 2016). Tomuto tématu bude věnován i náležitý prostor v rámci 17. konference archivářů České Republiky, která se uskuteční roku 2017 v Liberci. Na webových stránkách České archivní společnosti budou pravidelně zpřístupňovány bližší informace o stavu probíhajících prací, organizaci jednotlivých setkání a výsledky jejich jednání.

Pracovní skupina, která se přípravě tohoto dokumentu věnovala, Vám děkuje za zaslání veškerých námětů, připomínek i nápadů, které do budoucna umožní zpracování zákona, který bude v praxi oporou a souborem jednoznačných pravidel, nikoliv překážkou a prostorem pro uplatňování širokých výkladových pravidel. Členové pracovní skupiny ocení, pokud si najdete čas také pro zpracování příkladů dobré nebo naopak špatné praxe, neboť se mohou stát dobrým návodem pro formulování právního textu.

Své návrhy, náměty a připomínky zaslejte Mgr. Karlu Hallovi, místopředsedovi České archivní společnosti na adresu **halla@soaplzen.cz**.

**I. Návrh věcného řešení budoucího zákona vnímá archivnictví jako jednolitý komplex činností zahrnující také zrod dokumentu a nakládání s ním ve spisové službě a určující znaky dokumentu pro provedení výběru archiválií. Z tohoto přístupu také vyplývá nové vyhodnocení průběhu činností souvisejících s provedením výběru archiválií, včetně většího podílu odpovědnosti původce na kvalitě archivu předávaného dokumentu a zajištění informací o něm.**

Současně si však uvědomujeme, že právní úprava by při odlišném nahlížení na věc samu mohla být rozdělena do dvou samostatných zákonů, a to do zákona o dokumentu a podmínkách nakládání s ním a do zákona o archivnictví. Řešení této otázky v této pracovní fázi však nepovažujeme za podstatné a ponecháváme ji pro vyhodnocení v závěrečné fázi přípravy návrhu věcného záměru zákona, a to s přihlédnutím k doručeným názorům a stavu řešení obou uvedených oblastí po uzavření diskuzního fóra.

**II. V této pracovní fázi přípravy návrhu věcného záměru zákona navrhujeme následující strukturu posuzovaných částí budoucí úpravy:**

- Část 1. – úvodní (obecné) ustanovení o životním cyklu dokumentu, definice pojmů
- Část 2. – spisová služba
- Část 3. – péče o archiválie
- Část 4. – institucionální struktura archivnictví
- Část 5. – výkon státní správy

# AD 1. K OKRUHŮM NAVRHOVANÝM PRO USTANOVENÍ O ŽIVOTNÍM CYKLU DOKUMENTU, DEFINICE POJMŮ

## Životní cyklus dokumentů

Do této části návrhu věcného záměru zákona považujeme za nutné začlenit úpravu vzniku a nakládání s dokumenty v analogové podobě a s dokumenty v digitální podobě, a to například včetně

- definice pojmů
- vzniku dokumentu ve spisové službě a vzniku dalších dokumentů (film, fotografie apod.)
- podepisování dokumentu,
- podmínek zachování integrity dokumentu a jeho dlouhodobého uchování,
- provádění převodů forem dokumentu nebo jeho datových formátů,
- zpracování kopií (replik, reprodukcí dokumentů),
- obsahu dokumentu a jeho právním důsledkům (např. ochrana osobních údajů, autorské právo, obchodní a jiná tajemství, utajované informace).

*Ve zpracování této části návrhu věcného záměru zákona je nutné přihlížet k nové unijní úpravě dokumentu a jeho autenticitě a integritě, čemuž bude podřízen rozsah pro účely zákona specifické úpravy s odkazem na úpravu obecnou.*

*Obecně považujeme za nutné posílit postavení původce a zvýšit jeho odpovědnost za dokument a jeho obsah, a to také ve fázi svěřením dokumentu do péče archivu. Koneckonců původce v současné době stále ještě požívá značná práva vůči archiváliím, jejichž je původcem (popřípadě vlastníkem), a to i přesto, že péči o tento dokument–archiválii vykonává archiv, a to zpravidla na náklady státu (nahližení, zapůjčování pro plnění vlastních úkolů, zpřístupňování badatelům, ale i pro účely veřejného zpřístupnění archiválie).*

## Definice pojmů

**ARCHIVNICTVÍ** – obor lidské činnosti využívající k plnění svých úkolů a k dosažení příslušných oborových cílů vědní obor historie, vědní obory PVH, příp. může využívat i další vědní obory (např. filmovou vědu). Archivnictví současně zahrnuje v rámci životního cyklu dokumentu i výběr archiválie a tzv. předarchivní zpracování vybraného dokumentu, včetně popisu archiválie a její přípravu k uložení v archivu. V definici je nutné zahrnout také archiválii jako předmět vlastnictví a péči o ní – tedy nikoliv pouze úloha správní, ale také majetková.

**ARCHIV** – širší definice.

- Role a zásadní význam archivu spočívá ve „vytvoření“ archiválie (procesem výběru a vzetím do evidence) a v péči o ní. Součástí této role je poskytování odborné poradenské a informační služby původcům a vlastníkům archiválie v případě uchování dokumentů a archiválií a rozvíjení metodiky archivních činností.
- Archiv nemůže být definován pouze jako „úložiště“, má také úkoly vědecké a výzkumné, publikační, vzdělávací a osvětové („archiv je místo uchování poznání minulosti a současnosti“). Vedle nově definované péče o archiválie je archiv vědeckovýzkumným centrem ve smyslu instituce, která sama provádí základní výzkum z archiválií (§ 2 zákona č. 130/2002 Sb.) a která využívá odborného potenciálu státních zaměstnanců. Za tím účelem archiv zřizuje knihovnu, vydává publikace, pořádá výstavy a provádí nejrůznější vzdělávací a osvětovou činnost pro odbornou i laickou veřejnost. Pro plnění těchto úkolů by archivy měly získat přístup k veřejným prostředkům na výzkum a vývoj.

**Veškeré činnosti archivu je potřeba porovnat se stávajícími úkoly definovanými § 45 až 57 zákona č. 499/2004 Sb. a zejména provést revizi skutečně vykonávaných prací a zpracovat jejich podrobný katalog (popis skutečně vykonávaných činností a jejich věcná, personální a finanční náročnost umožní objektivně vyhodnotit potřeby archivů a pro zpracovávanou hodnotící zprávu RIA určit budoucí personální a finanční nároky archivů).**

**ARCHIVÁLIE** – jasně uvést definiční znaky: je to vybraný dokument vzatý do evidence. Otázkou je, zda nějak upravovat důvody výběru dokumentu za archiválie (doba vzniku, obsah, původ a vnější znaky) a vymezit prostor pro vlastní uvážení archiváře, aby vybral dokument, který sice nebude naplňovat standardní důvody výběru, ale pro svou neobvyklost nebo jiné znaky bude nutné ho uchovat jako archiválii. Příkláním se k názoru, že archivář by měl mít možnost vybrat dle svého uvážení, svých zkušeností a vědomostí. Někdy lze vzít i jasné „S“ jako dokumentární vzorek.

**DOKUMENT** – zaznamenaná informace včetně daného nosiče, pokud zaznamenává informaci, která není bezztrátově převoditelná na jiný nosič (např. kinofilm; opakem je digitální audiozáznam). Definice musí vyhovovat současným archiváliím:

- skupina s prvky převážně vizuálními a grafickými – písemným, ideografickým (logografickým či symbolickým) nebo obrazovým. Omezené by ale mělo být vybírání uměleckých děl, která patří do galerií respektive muzeí s výtvarným uměním. V této souvislosti bude nutné mimo definice například řešit vztah mezi muzei, galeriemi a archivy tak, aby dokument mající povahu archiválie, byl primárně evidován a ukládán v archivech. Formálně náležejí archiválii archivům a sbírkové předměty muzeím a galeriím, přičemž věcně samozřejmě nebudou muzea a galerie nikterak omezeny ve své činnosti.
- Další skupinou archiválií jsou vizuální negrafické (trojrozměrné, hmotné předměty), které nějakým způsobem souvisejí s první skupinou (opět bude nutné omezit postupy tak, aby to nebyly sochy, kufry, mumie zvířat apod. – k tomu viz předcházející bod).
- Skupina zvukových archiválií (auditivní) – včetně vymezení péče o ně primárně k tomu určenou institucí (metodika, standardní archiv by měl disponovat pouze jejich replikou).
- Multimediální, zejména audiovizuální. Opět bude nutné určit, do jaké míry mezi digitální dokumenty patří např. počítačové programy a jiné interaktivní dokumenty (k tomu viz také unijní legislativa, včetně stanovení právního režimu nakládání s nimi; je ke zvážení, zda jde o dokument nebo technickou památku v širším slova smyslu).

**PŮVODCE** – osoba (ve smyslu občanského zákoníku), která vytváří dokument. Půjde o skupinu veřejnoprávních (musí uchovávat a nabídnout vše k výběru) a soukromoprávních původců (z pohledu archivnictví nemá povinnost nic uchovávat a může nabídnout libovolné množství na základě vlastní žádosti). S přihlédnutím k výběru audiovizuálních dokumentů bude nutné nějak specifikovat původce jako výrobce audiovizuálních dokumentů, případně i další osoby, které nejsou původci, ale od kterých je nezbytné jimi užívané dokumenty vybrat za archiválie.

**VÝBĚR ARCHIVÁLIÍ** – bude souviset s definicí archiválie, ale bude nutné zejména věnovat pozornost novým povinnostem původců ve vztahu k tomu, jaké informace budou o dokumentech poskytovat a současně jaké právní úkony budou souviset s dalším zpracováním archiválie (souhlasy s užitím, stav vypořádání práv duševního vlastnictví, darovací smlouvy, depozitní smlouvy apod.). Samotný výběr nebude vůbec zasahovat do vlastnického práva, což se musí odrazit do veškerých postupů souvisejících s výběrem a péčí o archiválie. Respektování vlastnického titulu však nepochybně znamená také zohlednění investování prostředků státu do jeho zachování a dlouhodobého uložení. Tento vztah může být také upraven tak, že pro kategorie původců, jejichž činnost je hrazena z veřejných rozpočtů (nebo v určitém poměru hrazena z veřejných rozpočtů), přejde okamžikem provedení výběru dokumentu jako archiválie vlastnictví k němu na stát.

**(PŘED)ARCHIVNÍ ZPRACOVÁNÍ** – bude zahrnovat veškeré postupy předcházející řádné evidenci archiválie (proces zpracování dokumentu vybraného za archiválie před vzetím do evidence) a uložení archiválie v archivu. Evidovat se nově budou jen zpracované archiválie na základě archivních pomůcek, neboť není možné na jedné straně vybírat a zákonem chránit jedinečné památky, na druhé straně nevidět na úroveň nízkých jednotek popisu (sérií, složek, jednotlivostí), jaký je přesný rozsah archiválií. Současně musí být stanovena pravidla pro zpřístupňování nezpracovaných vybraných dokumentů a blokace pro případné zneužívání nezpracovaných vybraných dokumentů v archivech. Vybrané dokumenty musí být popsány tak, aby nebylo možné bez záznamu zúžit pro evidenci rozsah vybraných dokumentů (tedy vyřazení vybraných dokumentů se oproti stavu popsanému původcem může dít jenom protokolárně).

**ARCHIVNÍ POMŮCKA** – souvisí s novým stavem evidence archiválií, která musí mít takovou informační uživatelskou hodnotu, aby sloužila k badatelskému účelu.

**PÉČE O ARCHIVÁLIE** – tento pojem je nutné rozšířit, a to kromě jiného tak, že definovány musí být také pojmy obsažené v definici, neboť obecný význam užitých slov zneurčituje k tíži archivů možnosti nakládání s pojmem „péče o archiválie“. Tak bude nutné zejména přesně vymezit pojmy „ochrana archiválie“, „uložení archiválie“ a „zpřístupňování archiválie“. Ve vztahu k archiválii ve vlastnictví státu se péčí o archiválii bude rozumět také plnění povinností vázících se k povinnostem při hospodaření s majetkem státu (§ 14 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Součástí péče o archiválii jsou úkony předcházející „vytvoření/vzniku“ archiválie, tj. výběr, zpracování (pracovně „předarchivní zpracování“) a vzetí dokumentu do evidence Národního archivního dědictví. Dále jde o soubor činností, který zahrnuje ochranu archiválie před jejím fyzickým a obsahovým poškozením, ztrátou a zneužitím (tj. nastavením podmínek fyzické a kybernetické ochrany, bezpečného uložení jak před člověkem tak i vlivy přírody, prováděním pravidelných inventur, ochranou práv osob uvedených v archiváliích díky mlčenlivosti zaměstnanců archivů apod.). Součástí jsou i informační služby nad obsahem archiválií (tj. zpřístupňování archiválií v nejširším slova smyslu) vůči badatelské veřejnosti.

## **AD 2. K OKRUHŮM NAVRHOVANÝM PRO ZPRACOVÁNÍ OBLASTI PRÁVNÍCH VZTAHŮ VE SPISOVÉ SLUŽBĚ**

1. Hlavním úkolem pro tuto oblast je nové a jednoznačné definování původců, a to včetně strukturalizace původců uvnitř stanovených kategorií (ne vždy je účelné, aby v rámci téže kategorie původců byly povinnosti ukládány všem subjektům dané obecné charakteristiky, proto je nutné vždy zvážit uložení povinností vzhledem k účelu výběru archiválií, tedy k povaze zpracovávaných dokumentů a jejich znakům). Současné stanovení původců se dlouhodobě ukazuje jako nevyhovující a navíc nejednoznačné (viz například stanovisko odboru legislativy a koordinace předpisů obsahující výrok o „soukromoprávním původci jako speciálním původci vůči původci veřejnoprávnímu“). Právní postavení některých původců umožňuje jejich zařazení jak do skupiny veřejnoprávních, tak i soukromoprávních původců. Dlouhodobá praxe prokazuje, že rozsah ukládaných povinností nelze specifikovat pouze na základě právní formy původce, ale je nutné přihlížet také k dalším kritériím. Například k povaze původcem produkováných dokumentů, k okolnosti, zda tyto dokumenty nejsou součástí také spisové služby jiného původce, ale i k podmínkám, které lze po tom kterém původci pro výkon spisové služby spravedlivě očekávat.

Pro zpracování této oblasti považujeme za nutné vyhodnotit tyto návrhy:

- Okruh původců s povinností uchovávat dokumenty je potřeba vymezit výlučně ve vztahu k veřejnému zájmu na dlouhodobém uchovávání jimi zpracovávaných dokumentů (tedy zvážit pouze skutečně účelný rozsah původců na základě analýzy dosavadních zkušeností), a to zejména u soukromoprávních původců. Ve vztahu k navrhované struktuře původců je třeba přihlížet k jejich právní formě včetně povahy zřizovatele nebo zakladatele, formě vlastnictví, rozsahu a charakteru zajišťovaných činností a úkolům vykonávaným v rámci veřejné moci.

*Inspirací pro řešení může být například zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (zapisované osoby) nebo v současné době projednávaný návrh zákona o zadávání veřejných zakázek (sněmovní tisk č. 637).*

- Současně bude nutné upřesnit povinnosti tak, aby byly jedinečně adresovány a nevznikaly pochybnosti, kdo je jejich skutečným nositelem (například se praxe potýká s problémem tam, kde městská část nebo městský obvod neprovádí výkon přenesené působnosti – dnes zcela chybí právní úprava, která by jednoznačně definovala postupy v té které působnosti a jejich vzájemné vazby).
- Rovněž by bylo dobré zvážit, zda je nutné, aby zejména soukromoprávní původci uchovávali dokumenty, které současně z jiné právní povinnosti již odevzdali v originální podobě některému z orgánů veřejné správy, a to často i opakovaně. Takový dokument by měl být veřejným zájmem chráněn spíše u orgánu veřejné správy než u jeho původce.
- Stanovení jednotlivých původců je nutno provést s ohledem na jimi nově strukturované povinnosti při uchovávání dokumentů, tedy s ohledem na provedení mnohem detailnějšího rozpracování rozsahu povinností vůči jednotlivým definovaným původcům (tzv. „malí původci“ vzhledem k jimi vykonávaným činnostem by neměli mít fakticky stejný rozsah povinností jako povinnosti tzv. velkých původců včetně orgánů veřejné správy). V současné době neexistuje způsob předarchivní péče pro tzv. malé veřejnoprávní původce, pro které je i výkon spisové služby v tzv. omezeném rozsahu fakticky nerealizovatelný.
- Považujeme za nutné provést revizi obsahu příloh č. 1 a 2 k zákonu č. 499/2004 Sb., a to vzhledem k rozsahu uchovávaných dokumentů, tedy včetně skutečnosti, že tyto dokumenty existují také u jiných orgánů veřejné správy, popř. ve veřejných rejstřících.
- Pro zpracování návrhu věcného záměru zákona rovněž dáváme k úvaze, zda se v praxi jako účelný a správný (pro praxi nezbytný) prokázal stanovený rozsah elektronizace výkonu spisové služby a použití elektronických systémů spisové služby. Podle dosavadních konzultací se spíše prokazuje, že míru elektronizace spisové služby by bylo vhodné omezit a stanovit ji tam, kde je to účelné pro zachování veřejného zájmu. Předmětem této úvahy jsou zejména tzv. malí původci (kteří k úplné elektronizaci výkonu spisové služby stejně nikdy nedošli, někdy zčásti také vinou objektivních překážek) a dále nutná digitalizace dokumentů v analogové podobě, třebaže jde masově o dokumenty se skartačním znakem „S“ apod. (náklady na digitalizaci takových dokumentů jsou naprosto neadekvátní).
- Povinnost výkonu spisové služby v elektronické podobě je nedotažená do běžné praxe. Rozsah úkonů a souvisejících povinností uvedených ve vyhlášce o podrobnostech výkonu spisové služby není stanoven přiměřeně správě příslušných dokumentů a vyžaduje

vynakládání zbytečných nákladů na tuto činnost, kterou nelze považovat za produktivní, ale spíše servisní. Konkrétně jde o povinnosti převádět ve spisové službě v elektronické podobě analogové vstupy do digitální podoby, ačkoli drtivá většina bude mít skartační znak „S“. Ve skartačních návrzích v podobě XML není uvedeno uložení analogových dokumentů apod.

- Rovněž povinnost výkonu spisové služby v listinné podobě je nedotažená do běžné praxe. Metodický návod povinnuje původce převádět digitální dokumenty do analogové podoby a uplatňovat důležitější význam výstupů z převodů než jejich vstupů, což je popření archivních principů v oblasti uchovávání originálních dokumentů.
  - V současné době není vyloučen outsourcing péče o dokumenty veřejnoprávních původců soukromými subjekty. Nutno upozornit, že výkon veřejné moci není přenositelný, a stejně nepřenositelná je i odpovědnost za péči o dokumenty, které jsou vystavovány riziku neprofesionality a nedbalosti při výkonu spisové služby (poškození, ztráty nebo zničení, popřípadě také provádění změn v dokumentech a jejich padělání). Proto považujeme za nutné zpřísnit podmínky outsourcingu (konkrétněji stanovit podmínky a předpoklady výkonu takové činnosti, stejně jako zvýšit míru kontroly uložených dokumentů podle jednoznačně stanovených pravidel; preventivně by měla působit finanční sankce pro případy, že archiv prokáže při kontrole nebo výběru archiválií jakékoli nedostatky znemožňující provedení výběru a dlouhodobé uložení archiválií a archiv by měl mít v krajním případě za specifikovaných podmínek možnost ukončit outsourcing). I v tomto případě musí být jasně deklarováno, že primárně je „za dokument“ odpovědný původce.
  - V souvislosti s problematikou tohoto oddílu je nutné upozornit na terminologickou nejednotnost zákona č. 499/2004 Sb. a vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby v oblasti výběru archiválií, která nepřispívá ke srozumitelnosti právních norem jejím uživatelům, a tím také umožňuje subjektivní aplikační praxi některých ustanovení těchto předpisů.
2. Pro vlastní výkon spisové služby je nutné rozhodnout, do jaké míry je vhodné do zákona začlenit některé zásadní okruhy výkonu spisové služby dosud upravené národním standardem pro elektronické systémy spisové služby a do jaké míry je nutné upravit samotný národní standard.
  3. V podstatě bez větších zásahů se předpokládá ponechat zásady výkonu činností v oblasti úpravy příjmu dokumentů, jejich evidence, rozdělování, vyřizování a ukládání, spisové rozluky a vedení evidence v mimořádných případech.



## AD 3. K OKRUHŮM NAVRHOVANÝM PRO ZPRACOVÁNÍ OBLASTI PÉČE O ARCHIVÁLIÍ

### Výběr archiválií

- V návrhu věcného záměru zákona považujeme za nutné tomuto tématu věnovat zvýšenou pozornost, a to nejenom vzhledem k potřebě upravit proces výběru archiválií ve skartačním a mimo skartační řízení jednoznačným způsobem vylučujícím současně nejednoznačnosti (např. vlivem využití vedlejších vět v textu – viz § 7 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb.). Zpřesnit bude nutné systematiku postupu tak, aby jednotlivé úkony skartačního řízení následovaly po sobě. Za nejdůležitější však považujeme změnit přístup ke zpracování skartačního návrhu, resp. upřesnit jeho obsah a zvýšit míru informací o dokumentu tak, aby dokument byl archivu předáván se všemi informacemi, které jsou o něm známy původci (popis veškerých práv, popřípadě specifik spojených s jeho obsahem) a jejichž následné dohledání nemůže být připisováno k tíži archivu (přestože ovlivňují režim zpřístupňování archiválií).
- Proces výběru archiválií vykonávaný v elektronické podobě je v současné době technicky nedotažený, neboť je poznamenám dobou vzniku související právní úpravy, která byla formulována na základě vizí, nikoliv známé praxe). Normativní úprava obsahuje nejednoznačné povinnosti (např. v podobě definice SIP), čímž pro výkon spisové služby znejišťuje původce a nepůsobí ve prospěch sjednocení praxe. Ani pojmově není úprava jednoznačná a je třeba ji podle aktuálního stavu praxe i právního řádu sjednotit (konkrétně jde o nejasnou povinnost původců předávat vstupy konverzí k výběru a dále o konstrukci SIP obsahující nejednoznačné provázání identifikátorů, uvedení archivářů provádějících výběr, nejasné stanovení hodnot elementů a atributů, nevhodné zapouzdření komponent apod.). Navržené řešení je pak nutné promítnout do prováděcích předpisů, včetně národního standardu pro elektronické systémy spisové služby.
- Pro návrh věcného záměru zákona je nutné také zvážit výběr archiválií prováděných u kulturně vědeckých institucí ve smyslu § 11 odst. 5 zákona č. 499/2004 Sb. V současné době není správně nastavena úprava, ve které kulturně vědecká instituce zastává postavení jednak nositele sbírkotvorné činnosti, jednak původce ve smyslu citovaného zákona.
- Zvláštní pozornost je nutné věnovat ustanovení § 13 odst. 5 zákona č. 499/2004 Sb., které se v praxi ukázalo sporným, resp. není jasný jeho účel a skutečný význam pro praxi (např. vztahuje se tak, jak je uvedeno v důvodové zprávě, k soukromoprávním původcům?).

### 3. 1 K OKRUHŮM NAVRHOVANÝM PRO ZPRACOVÁNÍ OBLASTI PRÁVNÍCH VZTAHŮ V ARCHIVNICTVÍ

#### Základní diskusní okruhy:

1. Zpracování dokumentů vybraných jako archiválie
2. Evidence archiválií a údaje vedené v evidenci archiválií
3. Vlastní péče o archiválie
4. Kategorie archiválií
5. Vystavování, vývoz a další užití archiválií ve veřejném zájmu
6. Zpřístupňování archiválií pro badatelské (vědecké, studijní, didaktické a jiné účely); zpřístupňování způsobem umožňujícím dálkový přístup
7. Zpřístupňování archiválií ve vlastnictví České republiky pro jiné účely
8. Ochrana obsahu archiválií

#### K JEDNOTLIVÝM DISKUSNÍM OKRUHŮM:

##### 1. Zpracování dokumentů vybraných jako archiválie

- Předání vybraných dokumentů musí být zpracováno zcela novým způsobem. Vyřešeno musí být vlastnictví dokumentů, souhlasy s užitím dokumentů, stav vypořádání práv duševního vlastnictví, darovací smlouvy, depozitní smlouvy apod. Má dopad na evidenci archiválií a rozsah v ní vedených údajů o archiváliích. Dokument vybraný u „státního“ původce je jednoznačně státním majetkem (k tomu viz také v definicích pojmů). Výběrem archiválií zůstává nedotčeno vlastnické právo původce k nim.
- Zpracování vybraných dokumentů před zaevidováním do NAD viz pracovní pojem (Před)archivní zpracování.

*(Před)archivní zpracování – bude zahrnovat veškeré postupy předcházející řádné evidenci archiválie (proces zpracování dokumentu vybraného za archiválie před vzetím do evidence) a uložení archiválie v archivu. Evidovat se nově budou jen zpracované archiválie na základě archivních pomůcek, neboť není možné na jedné straně vybírat a zákonem chránit jedinečné památky, na druhé straně nevidět na úroveň nízkých jednotek popisu (sérií, složek, jednotlivostí), jaký je přesný rozsah archiválií. Současně musí být stanovena pravidla pro zpřístupňování nezpracovaných vybraných dokumentů a blokáce pro případné zneužívání nezpracovaných vybraných dokumentů v archivech. Vybrané dokumenty musí být popsány tak, aby nebylo možné bez záznamu zúžit pro evidenci rozsah vybraných dokumentů (tedy vyřazení vybraných dokumentů se oproti stavu popsanému původcem může dít jenom protokolárně).*

##### 2. Evidence archiválií a údaje vedené v evidenci archiválií

- Rozsah údajů v NAD je nutné přizpůsobit podmínkám předání dokumentů po jejich výběru příslušnému archivu. Nově by měly být vedeny údaje, které umožní zajistit ochranu vlastnických, autorských a dalších práv a současně tak archiv ochránit před případnými pochybeními nebo dokonce před uplatňováním nároků s těmito právy spojených osob.
- U evidenčních jednotek, u nichž není možno zcela jednoznačně určit množství uložených archiválií, doporučujeme zvážit pomocné využití jiné měřitelné, resp. ověřitelné metody (např. hmotnost jednotky jako kvalifikovaného ukazatele – s přesností na tisíce až desítky tisíc kg, foliace, organizační opatření personální povahy). Zdůrazněn je pomocný charakter ukazatele, neboť je nutné zohlednit možnost záměny archiválií v daném množství.
- Předání vybraných dokumentů musí být zpracováno zcela novým způsobem. Vyřešeno musí být vlastnictví dokumentů, souhlasy s užitím dokumentů, stav vypořádání práv.

- Nutno zvážit možnost sdílení údajů ze základních registrů (ROS) pro účely evidence (k tomu viz také § 18 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb.).
- Vyřazení z evidence archiválií se provede návrhem archivu a návrh se k odsouhlasení předá Ministerstvu vnitra, které má právo fyzicky zkontrolovat zjištěné skutečnosti uváděné v návrhu, poté rozhodne ve správním řízení o vyřazení archiválií. Tyto archiválie by například bylo vhodné nabídnout kulturně vědeckým institucím, popř. veřejné správě (např. MZV, vládě ČR, KPR).
- Není zřejmé vlastnictví archiválií převzatých do archivů od počátku do současnosti a následně i možnosti nakládání s archiváliemi s ohledem na práva vyplývající z vlastnictví.
- Neexistuje evidence majetku v podobě archiválií díky § 77 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb. a zohlednění odpovědnosti za správu tohoto majetku (zvláště ve vlastnictví státu nebo územních samosprávných celků).

### 3. Vlastní péče o archiválie

Péče o archiválii – nový obsah tohoto pojmu viz definice. Pro přípravu nové úpravy je opět nutné posoudit proporcionalitu dopadů § 25 a § 27 zákona č. 499/2004 Sb. V praxi by měly být vyloučeny případy, kdy archiv zachrání a zrestauroje archiválii, zatímco do té doby nečinný vlastník (držitel) o ni začne mít zájem až od této chvíle, aby jí nadále disponoval, přitom však od samého počátku zapomíná na své povinnosti vůči archiválii.

*Péče o archiválie – tento pojem je nutné rozšířit, a to kromě jiného tak, že definovány musí být také pojmy obsažené v definici, neboť obecný význam užitých slov zneurčituje k tíži archivů možnosti nakládání s pojmem „péče o archiválie“. Tak bude nutné zejména přesně vymezit pojmy „ochrana archiválie“, „uložení archiválie“ a „zpřístupňování archiválie“. Ve vztahu k archiválii ve vlastnictví státu se péčí o archiválii bude rozumět také plnění povinností vázících se k povinnostem při hospodaření s majetkem státu (§ 14 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Součástí péče o archiválii jsou úkony předcházející „vytvoření/vzniku“ archiválie, tj. výběr, zpracování (pracovní „předarchivní zpracování“) a vzetí dokumentu do evidence Národního archivního dědictví. Dále jde o soubor činností, který zahrnuje ochranu archiválie před jejím fyzickým a obsahovým poškozením, ztrátou a zneužitím (tj. nastavením podmínek fyzické a kybernetické ochrany, bezpečného uložení jak před člověkem tak i vlivy přírody, prováděním pravidelných inventur, ochranou práv osob uvedených v archiváliích díky mlčenlivosti zaměstnanců archivů apod.). Součástí jsou i informační služby nad obsahem archiválií (tj. zpřístupňování archiválií v nejširším slova smyslu) vůči badatelské veřejnosti.*

### 4. Kategorie archiválií

- Nutno zvážit pojem „kategorie“ archiválií poté, co byla zrušena jejich kategorizace; tedy spíše by se mělo hovořit o „typu“ archiválie. Jedná se o členění archiválií na archiválie analogové, digitální (včetně audiovizí), dále na KP nebo NKP. Dále archiválie nesoucí zvláštní právní ochranu v čase jejich dlouhodobého uložení (osobní údaje, autorské právo, obchodní tajemství apod.), a to včetně přihlížení k době působení této ochrany (existenci práva).
- Vhodné by bylo vymezit podmínky péče o archiválie podle jejich specifických znaků, a to například takto:
  - žádný znak (klasická analogová archiválie)
  - KP nebo NKP
  - ...

## 5. Vystavování, vývoz a další užití archiválií ve veřejném zájmu

Tato oblast je podle existující právní úpravy oblastí smluvní praxe archivů, a tedy se spíše bude týkat metodické pomoci Ministerstva vnitra.

V této souvislosti by však bylo vhodné zvážit postavení Ministerstva vnitra při právní pomoci archivům při vymáhání archiválií ze zahraničí.

*Na tomto místě je nutné posoudit také přijetí budoucích nenormativních zásad v oblasti metodického zajištění jednotného výkonu archivnictví a spisové služby. Nezbytnost existence těchto zásad se prolíná všemi tímto dokumentem uvedenými okruhy. Jejich účelem je poskytnutí návodu k řešení praktických situací s dalším využitím individuálního posouzení věci a aplikace odborných vědomostí a zkušeností archiváře, nebo poskytnutí informace o existující právní úpravě, včetně úpravy unijní (mezinárodní) třeba při vymáhání archiválií ze zahraničí, nebo o existující judikatuře a odborných stanoviscích, o které se lze opřít při řešení konkrétního případu.*

Stávající znění zákona ukazuje na rozpor mezi § 23 a 39 v případě vystavování archiválií (předávání archiválií jiné osobě za účelem vystavování archiválií). Rozpor je patrný v otázce nezbytnosti povolení ministerstva.

## 6. Zpřístupňování archiválií pro badatelské (vědecké, studijní, didaktické a jiné účely); zpřístupňování způsobem umožňující dálkový přístup

- Nutno zajistit ochranu archivu při zpřístupňování archiválií nesoucí specifická práva nebo ochranu vyplývající z jiných právních předpisů (zvláštní režim zpřístupňování, například ochrana osobních údajů, nebo forma prohlášení o nakládání s obsahem archiválie podle jiného právního předpisu).
- Zvážit diferenciaci obecných lhůt k umožnění nahlížení do archiválií. Tradiční třicetiletá lhůta by podle zahraničních zkušeností mohla být i zkrácena, například z důvodů veřejného zájmu. Současně zvážit počátek plynutí těchto lhůt v rámci životního cyklu dokumentu.
- Současný stav zpřístupňování archiválií v digitální podobě je problematický, neboť zákon umožňuje jejich zpřístupnění výlučně prostřednictvím portálů. Rovněž zvážit veškeré podmínky nahlížení do archiválií v digitální podobě v návaznosti na tuto kategorii archiválií (viz badatelský řád).

## 7. Zpřístupňování archiválií ve vlastnictví České republiky pro jiné účely

### 8. Ochrana obsahu archiválií z pohledu zpřístupňování archiválií

- Dosavadní zkušenosti archivů dlouhodobě prokazují nedostatek jejich pravomocí pro stanovení podmínek dalšího nakládání se zpřístupněnou archiválií (její kopíí, replikou, reprodukcí), a to i přesto, že archiv na péči o archiválie vynakládá veřejné prostředky a současně přesto, že archiválie byly do péče archivu svěřeny k dlouhodobému uložení z důvodů veřejného zájmu na zachování jejich zákonem definovaných znaků Stát tak sice deklaruje zájem na uchování jím definované hodnoty, ale současně zcela rezignuje na ochranu užívání této hodnoty (včetně užití komerčního, resp. užití komerčního bez kulturního účelu).
- Neexistuje ochrana kopíí archiválií před komerčním užitím (zvláště po vydání stanoviska Ministerstva vnitra, kterým se zakazuje vybírání poplatku za jednorázové udělení souhlasu

s užitím kopií archiválií, ale současně za existence stavu finančně výhodného zisku kvalitních kopií zpracovaných archivem s využitím veřejných prostředků).

- Praxe je tedy současně postavena před dva problémy:
  - *Proč stát – stejně jako v celé řadě dalších případů – nestanoví poplatek za udělení souhlasu s dalším komerčním využitím zpřístupněné kopie archiválie, minimálně tam, kde je stát vlastníkem archiválie (takový souhlas není v rozporu s právem na bádání, to spočívá ve zpřístupnění archiválie samotné, nikoliv v komerčním zisku nebadatelského užití archiválií, ani v rozporu s právem na informace), a to stejně jako v celé řadě obdobných případů (užití veřejných prostředků pro účely péče o archiválie by se nemělo stát formální překážkou pro nastavení pravidel v těch případech, kdy archiválie nejsou využívány v souladu s účelem zákona, resp. provedením jejich výběru (komerční využití není využití badatelské). V tomto případě by diskuse o budoucí právní úpravě měla směřovat k využití obdoby plateb při získávání výpisů z informačních systémů veřejné správy nebo plateb kopií při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. (podmínky stanovené zákonem).*
  - *Jaké lze nastavit hranice pro uložení povinnosti nezneužívat poskytnuté kopie zpřístupněných archiválií k jiným, než badatelským účelům a jak lze využít správních deliktů pro stanovení minimální preventivní hranice pro zamezení takového jednání (i ojedinělé řešení zjištěných případů má v takovém případě smysl).*

## AD 4. K OKRUHŮM NAVRHOVANÝM PRO ZPRACOVÁNÍ OBLASTI INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURY ARCHIVNICTVÍ

- V široké diskusi by mělo být posouzení postavení Ministerstva vnitra v oblasti archivnictví po přijetí zákona o státní službě a jeho úkoly jako metodického centra archivnictví (s úvahou určení dalšího subjektu) a jako druhostupňového správního orgánu.
- Za archiv je akreditováno cokoli, co sbírá dokumenty bez ohledu na to, zda jde o archiválie podle zákona č. 499/2004 Sb. a dále bez vykonávání řádné péče o archiválie a splnění jasných, transparentních a pro všechny rovných (bez dlouhodobých výjimek) podmínek akreditace archivů.
- Podmínky akreditace obsahují nesmyslná ustanovení, např. o nutnosti určité vzdálenosti depozitářů od trafostanice bez ohledu na měřitelné hodnoty fyzikálních veličin nepříznivých faktorů uvnitř depozitářů.
- Výkon státní moci je svěřen jen určité skupině archivů (a to včetně specializovaných archivů) a nikoli všem relevantním (např. archivům územních samosprávných celků).
- Není zřejmé, v jaké působnosti je vykonáváno archivnictví – zda v samostatné nebo přenesené působnosti obcí.
- Existují dva typy bezpečnostních archivů (na jedné straně zejména ministerské archivy, na druhé archivy zřízené bezpečnostními sbory a zpravodajskými službami), aniž by byly jasně definovány jejich specifické role nad rámec specializovaných archivů.
- Archiv bezpečnostních složek je zjevnou typovou anomálií mezi archivy, třebaže jeho role je jasná (buď jde o specializovaný archiv nebo bezpečnostní archiv, uchovává-li utajované informace).
- Nezanedbatelnou oblastí by pak měla být také spolupráce archivů se spolky a dalšími odbornými společnostmi, vzdělávacími a vědeckými institucemi apod. Ukotvení této spolupráce v zákoně má zásadní význam jednak pro reálné využívání takové spolupráce, ale také pro možnosti jejího financování. Spolupráce, výměna informací, zkušeností a využívání poznatků z praxe má v oblasti archivnictví význam jednak pro získání široké

informační základny, ale také pro spolupráci s odborníky z praxe, jimiž archivy nedisponují, jednak pro vytváření projektů vycházejících ze složení mezioborových týmů apod.

## **AD 5. K OKRUHŮM NAVRHOVANÝM PRO VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY V OBLASTI ARCHIVNICTVÍ**

**Akreditace, řízení o uznání archiválie jako národní kulturní památky nebo kulturní památky, řízení o odmítnutí zpřístupnění archiválie apod.)**

V této oblasti by nemělo dojít k zásadní změně v dosavadní právní úpravě.

**Kontrola povinností na úseku péče o archiválie**

Posoudit stávající úpravu z hlediska účelnosti, zamezení případným duplicitám nebo možnosti nastavení nového procesu.

**Správní delikty (dnes přestupky a správní delikty) v oblasti archivnictví (výběru, zpracování, evidence a péče o archiválie)**

Přestupky přepracovat v souvislosti s tím, že od 1. 1. 2016 vstoupí v platnost zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (např. zrušit duplicitu z liberalizace přestupku nebo odpovědnosti podnikajících fyzických osob). Je nutné zvážit skutkové podstaty přestupků ve smyslu jejich rozšíření tak, aby stanovené správní delikty plnily také preventivní charakter. Přehodnotit je rovněž nutné výši ukládaných sankcí, které v současné době jsou nedůvodně nízké vzhledem k povaze skutkové podstaty správního deliktu (např. zvážit poměr sankce vůči hodnotě znehodnocené archiválie).

**Zmocňovací ustanovení**

**Přechodná a závěrečná ustanovení**

**Navrhovaná účinnost**