ANALÝZA PŘIPOJENÍ OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE K ZÁKLADNÍM REGISTRŮM VEŘEJNÉ SPRÁVY[1]

ANALYSIS OF THE CZECH REPUBLIC MUNICIPALITIES COMMUNICATION WITH THE BASIC REGISTRIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Tomáš Lechner, Radka Lechnerová

ABSTRACT

Basic registries of public administration have been operating in the Czech Republic since 1 July 2012. Municipalities are connected to these registries via their agenda information systems. The paper deals with spatial aspects of this communication during the first months of basic registries operation and compares them with results of previous e-Government tools implementation.

KEY WORDS: E-Government, Public Administration in the Czech Republic, Basic Registries of Public Administration, Point Processes

ABSTRAKT

Od 1. července 2012 fungují v České republice čtyři základní registry veřejné správy. Obce se připojují k těmto registrům prostřednictvím svých agendových informačních systémů. Příspěvek analyzuje prostorové aspekty této komunikace v prvních měsících fungování základních registrů a srovnává je s výsledky pro předchozí nástroje e-Governmentu.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: E-Government, veřejná správa v České republice, základní registry veřejné správy, bodové procesy

ÚVOD

Implementace informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě je již více než 10 let nedílnou součástí probíhajících transformačních procesů veřejných správ v zemích Evropské unie [1]. V rámci tohoto procesu lze identifikovat několik základních nástrojů, mezi kterými je na prvním místě třeba zmínit elektronický podpis. Zákony o elektronickém podpisu implementované do jednotlivých právních řádů Evropské unie jsou založeny na směrnici Evropského parlamentu a Rady 99/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy a ve většině států byly schváleny a nabyly účinnosti hned v začátku 21. století [2].

Mezi další zásadní nástroje patří systémy zaručené a důvěryhodné komunikace a také základní registry veřejné správy [3]. V České republice byly základní registry spuštěny 1. července 2012. Legislativním základem je zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech,

[1] Článek je podporován granty GAČR P201/10/0472 a VŠE IGS F5/17/2013.

ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o základních registrech). Využívání referenčních údajů ze základních registrů je pro orgány veřejné moci ze zákona povinné, a to od okamžiku jejich spuštění. Zákon nepřipouští žádné přechodné období. Přesto se jednotlivé orgány veřejné moci a jednotlivé agendové informační systémy připojují postupně [4].

S ohledem na naše předchozí výzkumy prostorových aspektů předchozího vývoje e-Governmentu v České republice [5], [6], kdy jsme zkoumali realizace elektronických podatelen úřady územních samosprávných celků a připojování těchto orgánů k informačnímu systému datových schránek, si nyní klademe otázky, jaké je prostorové rozložení těch obcí, které v prvních třech měsících provozu základních registrů již s nimi alespoň jednou komunikovaly, a zda je toto rozložení z hlediska použitých stochastických metod podobné předchozím dvěma zkoumaným případům nebo nikoliv. Odpovědi na tyto otázky jsou součástí tohoto příspěvku.

ZÁKLADNÍ REGISTRY V ČESKÉ REPUBLICE

Souhrnné principy základních registrů jsou uvedeny zejména v § 4 zákona o základních registrech[2]. Podle odst. 1 obsahuje základní registr referenční údaje, referenční vazby, identifikátory fyzických osob, popřípadě autentizační údaje. Referenční údaje jsou údaje, které jsou vedeny v základních registrech, jsou označeny jako referenční [§ 2 písm. b) zákona o základních registrech] a které jsou v oprávněných případech ze systému základních registrů přebírány a v příslušných agendách se využívají jako údaje zaručené, platné a aktuální, bez nutnosti jejich ověření. Právě tato presumpce správnosti referenčních údajů je základem pro výraznou změnu fungování veřejné správy směrem ke zvýšení efektivity jejího výkonu. Referenční vazby jsou kódy nebo identifikátory, kterými je odkazováno na referenční údaje v základních registrech. A autentizační údaje jsou údaje umožňující provést ověření identity fyzické osoby.

V České republice existují podle zákona o základních registrech čtyři základní registry. Jsou to Základní registr obyvatel (ROB), Základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci (ROS), Základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RUIAN) a Základní registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností (RPP). Jednotlivé subjekty přistupují k registrům prostřednictvím referenčního rozhraní, které je nazýváno Informační systém základních registrů. Důležitým prvkem systému je ještě převodník identifikátorů, který zajišťuje ochranu osobních referenčních údajů uložených v základních registrech.

Protože referenční údaj je považován za správný, pokud není prokázán opak nebo pokud nevznikne oprávněná pochybnost o správnosti referenčního údaje, může být a v zákoně o základních registrech taky je stanovena povinnost pro všechny orgány veřejné moci využívat při své činnosti referenční údaje v rozsahu, v jakém jsou oprávněny tyto údaje využívat podle jiných právních předpisů, a to aniž by ověřovaly jejich správnost. Od osob, po kterých je jiným právním předpisem doložení takových údajů požadováno, je orgán veřejné moci oprávněn požadovat poskytnutí takových údajů pouze v taxativně určených případech. Jde o situaci, kdy tyto údaje nejsou v základním registru obsaženy, nebo jsou označeny jako nesprávné, nebo vznikne oprávněná pochybnost o jejich správnosti, nebo je toto poskytnutí nezbytné pro bezpečnostní řízení podle § 89 a následujících zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Z uvedených skutečností je zřejmé, že všechny orgány veřejné moci, obce nevyjímaje, mají od 1. července jasnou a zákonnou potřebu využívat referenční údaje ze základních registrů, a tedy s nimi specifickým způsobem komunikovat. Nicméně příspěvek [4] jasně

[2] Detailní právní rozbor citovaného zákona viz např. [7].

ukazuje, že reálně se základními registry všechny orgány veřejné moci rozhodně od 1. července 2012 nekomunikovaly.

POUŽITÁ STOCHASTICKÁ METODA

Použitá stochastická metoda pro zjišťování prostorového rozmístění úřadů a vzájemných interakcí mezi úřady, které realizovaly určitý nástroj e-Governmentu, je založena na teorii bodových procesů a na metodě Monte Carlo [8]. Detailní popis matematického základu metody je v [6].

Polohy úřadů územních samosprávných celků (ÚSC) tvoří body na území ČR, které označíme $x = \{x_1,\ldots,x_k\}$. Polohy těch úřadů, které se v prvních třech měsících provozu základní registrů k nim alespoň jednou připojily, označíme $y = \{y_1,\ldots,y_n\}$, přičemž $y \subseteq x$. Naše analýza se zabývá otázkou, zda mezi polohami připojených úřadů (y) jsou nebo nejsou nějaké interakce (přitažlivé či odpudivé) vzhledem k polohám všech úřadů ÚSC (x). Jinými slovy budeme testovat hypotézu, že body y jsou rovnoměrně náhodně rozdělené na x, oproti alternativě, že body y takto rozdělené nejsou.

Interakce mezi body zkoumáme pomocí sumárních statistik, konkrétně distribuční funkce nejbližších sousedů (G), sférické kontaktní distribuční funkce (F) a párové korelační funkce (g). Vlastní test spočívá v získání 95% intervalu spolehlivosti na základě simulací realizací bodového procesu o n bodech rovnoměrně náhodně rozdělených na x a odhadnutí příslušné sumární statistiky. Porovnáním tohoto intervalu s odhadnutou sumární statistikou pro y můžeme rozhodnout o platnosti testované hypotézy na hladině významnosti 5 %. Pokud výše zmíněnou hypotézu zamítneme, jsme navíc schopni rozhodnout, zda se zde vyskytují přitažlivé či odpudivé interakce mezi body a případně v jakých vzdálenostech. V případě přitažlivých interakcí (výskyt shluků) je interpretace taková, že příslušnou službu nabízí více úřadů v určité vzdálenosti od sebe, a tedy lze zde usoudit na spolupráci mezi těmito úřady.

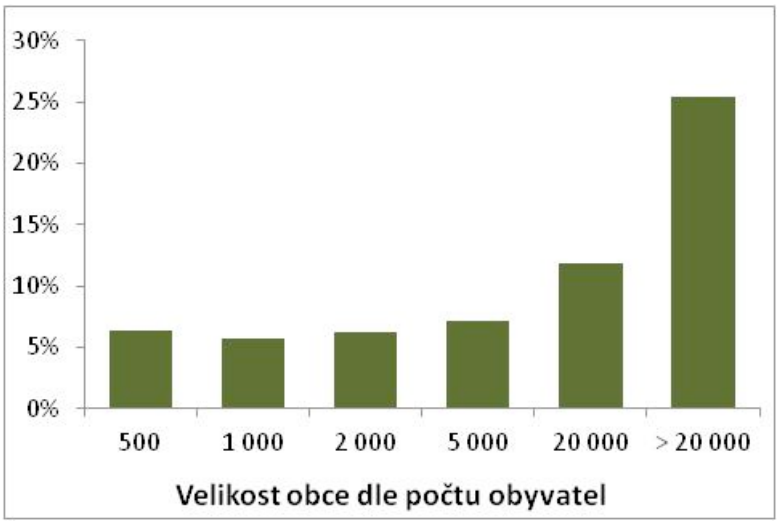
Při posuzování celkového výsledku testu, tj. zda zamítáme či nezamítáme hypotézu, je třeba vždy uvažovat výsledky všech tří zmíněných funkcí, protože tyto funkce se vzájemně kvalitativně liší a mají jinou interpretaci [8], [9]. Celkově hypotézu nezamítáme pouze v případě, kdy ji nezamítáme na základě výsledků všech tří funkcí G, F a g. Významnou výhodou této metody je mimo jiné to, že výsledek není závislý na konkrétním rozmístění úřadů v rámci území, tj. dává spolehlivé odpovědi, i když úřady nejsou rovnoměrně náhodně rozdělené v rámci území, což je samozřejmě realitou.

Polohy úřadů ÚSC jsme získali z dat poskytovaných Českým statistickým úřadem v rámci Územně identifikačního registru ÚIR-ZSJ [10]. Tato data odpovídají souřadnicovému systému Jednotné trigonometrické sítě katastrální (S-JTSK), která je definována nařízením vlády č. 430/2006 Sb., o stanovení geodetických referenčních systémů a státních mapových děl závazných na území státu a zásadách jejich používání. Důležitou vlastností tohoto souřadnicového systému je, že v něm lze provádět standardní geodetická měření a vzdálenosti bodů lze získat s chybou, která je maximálně v jednotkách metrů, což je pro naše použití chyba naprosto zanedbatelná.

KOMUNIKACE SE ZÁKLADNÍMI REGISTRY

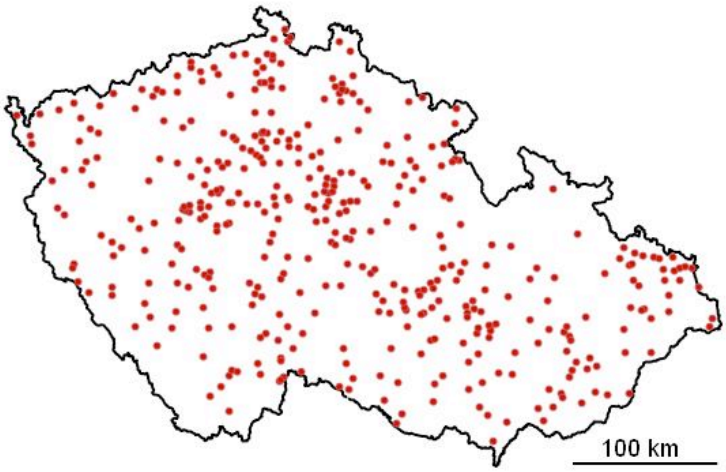
Orgány veřejné moci nekomunikují napřímo s jednotlivými registry veřejné správy, ale veškerá komunikace je zprostředkována mezivrstvou (komunikačním uzlem) v podobě Informačního systému základních registrů (ISZR), jejímž správcem je Správa základních registrů (SZR). A právě tento ISZR poskytuje statistické údaje, které SZR zveřejňuje na svých webových stránkách [11]. Z těchto dat jsme vycházeli v naší analýze.

Zkoumali jsme data odpovídající období 1. 7. 2013 až 30. 9. 2013. Tříměsíční interval jsme zvolili z důvodu možnosti následného srovnání s obdobnými výzkumy pro nástup komunikace obcí s informačním systémem datových schránek. Zkoumaná data jsme nejprve analyzovali s ohledem na velikostní kategorie obcí, které v uvedeném období alespoň jednou se základními registry komunikovali. Výsledek je na Obr. 1. Celkový rozsah komunikace jsme v našem rozboru neuvažovali, protože z hlediska výzkumu obecné schopnosti obce využívat referenční údaje není skutečný rozsah použití podstatný.



Obr. 1: Procentuální podíl počtu obcí, které se připojily k základním registrům, vzhledem k jejich velikosti dle počtu obyvatel.

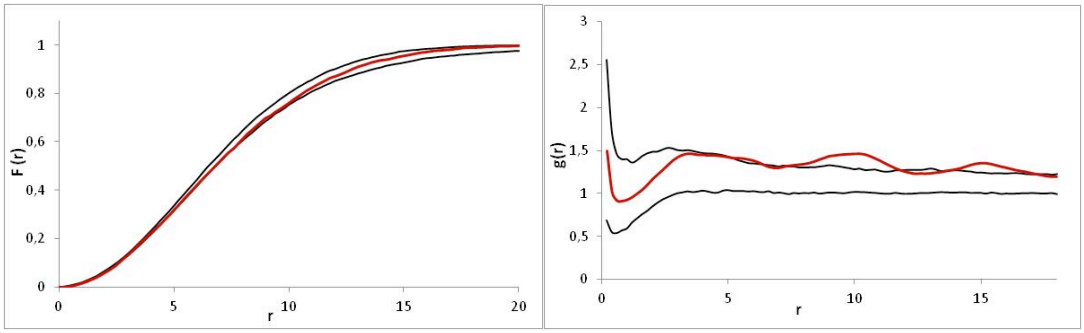
Z grafu na Obr. 1 plyne, že procentuální množství obcí, které se k základním registrům připojily ihned v začátku jejich existence, není až do velikosti 5 tis. obyvatel závislé na velikostní kategorii obce. Nicméně mezi obcemi velikostní kategorie 5 tis. až 20 tis. obyvatel se připojilo více než 1,6krát více procent, než obcí v nižších kategoriích. Pro obce nad 20 tis. obyvatel je toto procentní zastoupení připojených obcí ještě více než 2,1krát větší. Avšak i v této nejlepší kategorii jde pouze o jednu čtvrtinu všech obcí v této velikostní kategorii, což je s ohledem na výše zmíněný fakt, že legislativa ve využívání údajů ze základních registrů nepřipouští žádné přechodné období, výsledek poměrně nedobrý.



Obr. 2: Polohy obcí, které se v prvních třech měsících připojili k informačnímu systému základních registrů.

Obr. 2 ukazuje mapu České republiky se zvýrazněními polohami úřadů ÚSC, které ve zkoumaném období komunikovali se základními registry. Vzhledem k tomu, že obce nejsou

rovnoměrně náhodně rozdělené v rámci celého území, nelze z tohoto vyobrazení rozhodnout, zda vyznačené body tvoří, nebo netvoří shluky svědčící o koordinaci postupu anebo vzájemné spolupráci obcí při realizací kroků plynoucích z implementačního procesu připojení k základním registrům. Tuto skutečnost dokáže odhalit, až výše popsaná stochastická výzkumná metoda.



Obr. 3: Grafy sumárních statistik [sférické kontaktní distribuční funkce (F) a párové korelační funkce (g)] pro bodové procesy tvořené z úřadů ÚSC, které ve vymezeném období komunikovaly se základními registry (červené křivky). Dále jsou zde zobrazeny obálky (černé křivky) vymezující 95% interval spolehlivosti pro testování hypotézy, že tyto úřady jsou rovnoměrně náhodně rozdělené na množině všech úřadů ÚSC.

Na základě funkcí distribuční funkce nejbližších sousedů G i sférické kontaktní distribuční funkce F (viz Obr. 3) nelze zamítnout hypotézu, že komunikující úřady jsou rovnoměrně náhodně rozdělené na množině všech úřadů ÚSC, oproti alternativě, že tomu tak není. Avšak na základě párové korelační funkce g hypotézu zamítáme ve prospěch shlukování, přičemž toto shlukování je nejčastější ve vzdálenostech 7,4–11,8 km a dále pak ve vzdálenostech 13,6–17,2 km. Z toho tedy plyne, že v případě úřadů ÚSC připojených ve sledovaném období k základním registrům zamítáme hypotézu o náhodném rozmístění na množině všech obcí České republiky. Pozorujeme zde přitažlivé interakce mezi těmito úřady, přičemž nejčastější vzdálenost je okolo 10 resp. 15 km.

SROVNÁNÍ S PŘEDCHOZÍMI VÝSLEDKY

Když byl v roce 2000 schválen v České republice zákon o elektronickém podpisu, vznikl zde zároveň institut elektronické podatelny. Ta, jako souhrn organizačně technických opatření, sloužila pro příjem elektronických podání vůči orgánům veřejné moci zaslaným prostřednictvím elektronické pošty nebo podaným na technickém nosiči. Naše výzkumy [12] ukázaly, že v roce 2008 mělo tento nástroj realizováno pouze 15 % úřadů územních samosprávných celků. Stochastická metoda dále ukázala, že tyto obce nejsou sice rovnoměrně náhodně rozmístěné na množině všech obcí České republiky, avšak že zjištěné odchylky od testované hypotézy o náhodném rozmístění jsou nepříliš výrazné. Tento výsledek byl v rozporu se záměrem zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který zavedl možnost prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy zajistit provozování elektronických podatelen pro malé obce obcemi s rozšířenou působností.

Další výzkum prostorových aspektů se týkal připojení obcí k informačnímu systému datových schránek. Na základě přechodného období definovaného zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů[3], si jednotlivé orgány veřejné moci mohly samy určit datum aktivace své datové schránky v období od 1. 7. 2009 do 31. 10. 2009. My jsme zkoumali situaci ke konci tohoto období, konkrétně k 6. 10. 2009 [5]. Z provedených výsledků vyplynulo, že jsme zamítli hypotézu

[3] Blíže k tomuto nástroji českého e-Governmentu viz [7].

o náhodném rozmístění obcí s aktivovanými datovými schránkami v tomto dni na množině všech obcí České republiky a pozorovali jsme zde přitažlivé interakce mezi těmito úřady, přičemž nejčastější vzdálenost byla mezi 5–10 km. Znamená to, že v případě postupného zavádění zcela nového způsobu komunikace prostřednictvím informačního systému datových schránek spolupráce obcí existovala, na rozdíl od legislativně předpokládané spolupráce v oblasti provozu elektronických podatelen, kde spolu úřady ÚSC významně nespolupracovaly. Tento fakt vedl k vyslovení domněnky, že úřady ÚSC začínají při zavádění více sofistikovaných a složitějších služeb e-Governmentu více spolupracovat.

Nyní můžeme s těmito předchozími výsledky srovnat situaci v oblasti základních registrů, kterou lze jistě díky vynuceným souvztažným změnám v interních procesech výkonu veřejné správy a dopadu na větší množství úředníků (s datovou schránkou typicky pracují pouze úředníci na podatelnách, zatímco se základními registry musí pracovat každý úředník vykonávající jakoukoliv agendu registrovanou v RPP) označit ještě komplexnější a ještě sofistikovanější. Hypotézu o náhodném rozmístění připojených úřadů zamítáme ve prospěch shlukování, přičemž toto shlukování je nejčastější ve vzdálenostech 7,4–11,8 km a dále pak ve vzdálenostech 13,6–17,2 km, což je větší vzdálenost než pro případ datových schránek.

Znamená to, že bylo-li možné uvažovat v případě datových schránek o spolupráci blízkých obcí, tak pro základní registry se shluky vytvářejí jiným způsobem. Vzhledem k realizovaným projektům technologických center obcí s rozšířenou působností a vzniku tzv. eGon center (blíže viz např. [7]) lze vyslovit domněnku, že to mohou být právě tato centra, které šíří potřebné znalosti a případně koordinují postup jednotlivých obcí v širším (spádovém) území.

SHRNUTÍ

Implementace základních registrů neprobíhá v České republice zcela v souladu s plány a očekáváním. Po technické stránce sice základní registry fungují od 1. 7. 2012, však skutečné dopady na změnu procesů ve veřejné správě a řádné využívání referenčních údajů poskytovaných těmito registry je velmi pozvolné. Přestože legislativa nepřipouští žádné přechodné období, připojující se orgány veřejné moci k základním registrům postupně. Ke konci září 2009 bylo připojeno a zdokumentovaně využilo referenční údaje pouhých 412 ze 6248 obcí, tj. přibližně 6,6 % obcí.

Námi provedenou analýzou dat se ukázalo, že více se připojovaly větší obce, konkrétně obce nad 20 tis. obyvatel se připojovaly více než 4krát častěji než obce s méně než 5 tis. obyvatel. Pro velikostní kategorie do 5 tis. obyvatel nebyla pozorována závislost na velikosti, což jinými slovy znamená, že i malé obce ve velikosti kolem 200 obyvatel se připojovali stejnou měrou jako obce velké 2 až 5 tis. obyvatel.

Prostorová analýza ukázala, že obce připojené v prvních třech měsících provozu základních registrů nejsou rovnoměrně náhodně rozmístěné na množině všech obcí České republiky, ale že se vytvářejí shluky, přičemž nejčastější vzdálenost je okolo 10 resp. 15 km. Znamená to, mimo jiné, že se tím potvrzuje naše pozorování z období implementace informačního systému datových schránek, kdy výzkumy ukázaly spolupráci anebo koordinovaný postup územně samosprávných celků při realizaci vlastního připojení. S ohledem na větší nejčastější vzdálenosti u základních registrů ve srovnání se situací v období zavádění datových schránek vyslovujeme domněnku, že svůj vliv mají nyní realizované projekty technologických center a eGon center obcí s rozšířenou působností.

LITERATÚRA

[1] NIXON, P. G., KOUTRAKOU, V. N. (Eds.) *E-Government in Europe: Re-booting the state*. Oxon: Routledge, 2007. 220 str. ISBN 0-415-40186-0.

[2] OECD. *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD, 2001. 267 s. ISBN 92-64-19539-4.

[3] MATES, Pavel, LECHNER, Tomáš, RIEGER, Pavel, PĚKNÁ, Jitka. Towards e-Government project assessment: European approach (Vrednovanje e-Government projekata: europski pristup). *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, Časopis za ekonomsku teoriju i praksu – Proceedings of Rijeka Faculty of Economics, Journal of Economics and Business*, 2013, roč. 31, č. 1, !!. ISSN 1331-8004.

[4] LECHNER, Tomáš. Srovnání nástupu dvou výrazných nástrojů českého e-Governmentu: datových schránek a základních registrů. Hradec Králové 08.04.2013 – 09.04.2013. In: PÁNKOVÁ, Kateřina (ed.). *Internet ve státní správě a samosprávě*. Praha: Triada, 2013, s. 69-72. ISBN 978-80-904566-5-5.

[5] LECHNER, Tomáš, LECHNEROVÁ, Radka. Vývoj e-Governmentu v České republice – ekonomické a prostorové aspekty. Bratislava 26.11.2009. In: ŽÁRSKA, Elena, VLČKOVÁ, Viera, ČERNĚNKO, Tomáš (ed.). *Regionálna a miestna verejná správa v znalostnej ekonomike* [CD-ROM]. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, 2009, s. XII–1-10. ISBN 978-80-225-2844-3.

[6] LECHNEROVÁ, Radka, LECHNER, Tomáš. Aplikace bodových procesů při analýze veřejné správy v ČR. *Informační Bulletin České statistické společnosti*, 2010, roč. 22, č. 3, s. 81–88. ISSN 1210-8022.

[7] MATES, P., SMEJKAL, V. *E-Government v České republice: Právní a technologické aspekty*. 2. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2012.

[8] MÖLLER J., WAAGEPETERSEN R. P. *Statistical Inference and Simulation for Spatial Point Processes*. New York: Chapman & Hall/CRC, 2003. 300 s. ISBN 1-58488-265-4.

[9] STOYAN D., STOYAN H. *Fractals, random shapes and point fields: methods of geometrical statistics*. Chichester: John Wiley and Sons, 1994. 384 s. ISBN 0-471-93757-6.

[10] Český statistický úřad. *Územně identifikační registr*. Citace 1. 9. 2008. Dostupné na www: <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/prohlize_uir_zsj>.

[11] Správa základních registrů. *Denní reporty provozu*. Citace 1. 3. 2013. Dostupné na www: <http://www.szrcr.cz/denni-report-provozu>.

[12] LECHNEROVÁ, R., LECHNER, T. Analýza rozmístění elektronických podatelen obcí v České republice. In *Sborník prací 15. letní školy JČMF Robust 2008*, Pribylina SR. 8.-11. září 2008. Ed. Antoch. J., Dohnal, G. Praha: JČMF, 2009. s. 231-238. ISBN 978-80-7015-004-7.

KONTAKT

Mgr. Tomáš Lechner, Ph.D.
Vysoká škola ekonomická v Praze
Národohospodářská fakulta, Katedra práva
nám. W. Churchilla 4
130 67 Praha 3
Česká republika
e-mail: tomas.lechner@gmail.com

RNDr. Radka Lechnerová, Ph.D.
Soukromá vysoká škola ekonomických studií, s.r.o.

Katedra matematiky a IT
Lindnerova 575/1
180 00 Praha 8-Libeň
Česká republika
e-mail: radka.lechnerova@svses.cz