

Informace o projektu Základní registr osob

Michal Čigáš
Český statistický úřad, Praha

V pátek 13. února 2009 schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR návrh zákona o základních registrech veřejné správy, které budou mít zásadní dopady na fungování státní správy v České republice. Jedním ze základních registrů bude také Registr osob (ROS), jehož zřízením a následnou správou byl pověřen Český statistický úřad. Cílem tohoto článku je představit přínos ROS a ostatních základních registrů pro modernizaci veřejné správy, jejich předpokládané fungování a současný a plánovaný stav projektu.

Základní registry veřejné správy

eGovernment je projekt elektronizace veřejné správy, který zavádí informační a komunikační technologie do vnitřních a vnějších vztahů státní správy v České republice. Za symbol elektronizace veřejné správy označujeme postavu eGONa, jehož existenci a životní funkce zajišťují:

- Prsty: Kontaktní místa CzechPoint
- Oběhová soustava: Komunikační infrastruktura veřejné správy (KIVS)
- Srdce: Zákon o eGovernmentu
- Mozek: Základní registry veřejné správy

Základní registry veřejné správy představují mozek celého organismu. Jejich cílem je vyřešit současné problémy spojené se samostatnou evidencí stejných základních údajů v rámci jednotlivých informačních systémů veřejné správy. Tato data jsou pak mezi jednotlivými informačními systémy nekonzistentní a mají rozdílnou kvalitu z hlediska úplnosti, pravdivosti či aktuálnosti. Kromě toho je vícenásobná evidence a vedení stejných dat značně neefektivní a způsobuje zbytečnou zátěž občanům i podnikatelům, kteří musí opakovaně dokládat již evidované skutečnosti.

Zásadním prvkem v systému základních registrů jsou referenční údaje, které budou příslušné orgány veřejné správy přebírat a využívat jako zaručené, platné a aktuální bez nutnosti dalšího ověřování. V praxi to bude znamenat, že referenční údaje nebo jejich změnu ohlásíme jenom jednou a příslušné úřady si jej vymění a budou používat bez toho, aby je od nás znovu vyžadovaly. Každý referenční údaj bude mít zákonem stanovené editory, kteří budou odpovědní za nápravu zjištěných nepřesností v údajích. Sdílení referenčních údajů v rámci informačních systémů veřejné správy bude probíhat dle přesně stanovených pravidel zaručujících potřebnou ochranu osobních údajů.

Právní rámec

Vznik a fungování základních registrů upravuje zákon č. 111/2009 Sb. o základních registrech. Tento zákon ustanovuje jednotlivé základní registry a jejich správce, vymezuje

jejich obsah, způsob zápisu údajů, vedené subjekty, poskytování údajů a s tím spojená práva a povinnosti. Dále zřizuje Správu základních registrů, která je správním úřadem Ministerstva vnitra odpovědným za provoz a bezpečnost informačního systému základních registrů a realizaci vazeb v rámci základních registrů i vůči vnějším agendovým informačním systémům. Zákon předpokládal, že zahájení ostrého provozu základních registrů proběhne 1. 7. 2011, po ročním pilotním provozu a testování. Vzhledem k prodloužení přípravy realizace projektů byla přijata novela tohoto zákona¹, která tento termín prodloužila o jeden rok. Další úpravy některých částí zákona o základních registrech se předpokládají do konce roku 2010.

Kromě této normy je dále nezbytné zmínit zákon č. 227/2009, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech. Tento zákon vytváří jednotlivým organům veřejné moci a jejich agendám podmínky pro editaci a využívání údajů ze základních registrů.

System základních registrů

Kromě Registru osob (ROS), o němž bude řeč v další části tohoto článku, tvoří systém základních registrů ještě:

- a) **Registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RUIAN)** – bude obsahovat základní identifikační, lokalizační a doplňkové údaje o územních prvcích a územně-evidenčních jednotkách a vzájemné časové a územní vazby mezi nimi. Zdrojem dat pro jeho vytvoření bude informační systém katastru nemovitostí (ISKN), územně identifikační registr adres (UIR-ADR) a registr sčítacích obvodů (RSO), který spravuje ČSÚ. Správcem RUIAN je Český úřad zeměměřičský a katastrální.
- b) **Registr obyvatel (ROB)** – povede údaje o občanech ČR, cizincích, kterým bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území ČR nebo povolení k přechodnému pobytu na dobu delší než 90 dní, občanech EU s přechodnou dobou pobytu delší než 90 dnů, cizincích s uděleným azylem nebo doplňkovou ochranou a jiných fyzických osobách, o nichž to stanoví jiný právní předpis (např. přeshraniční pracovníci, zahraniční studenti vysokých škol, zahraniční statutáři právnických osob). Údaje v tomto registru budou editovány prostřednictvím informačního systému evidence obyvatel, cizineckého informačního systému, informačního systému evidence občanských průkazů, informačního systému evidence cestovních dokladů a informačního systému datových schránek. ROB bude evidovat jméno a příjmení, datum a místo narození a úmrtí, státní občanství, čísla elektronicky čitelných identifikačních dokladů, záznam o zpřístupnění datové schránky a údaj o trvalé adrese, který bude odkazovat do RUIAN. Správa ROB je v gesci Ministerstva vnitra.
- c) **Registr práv a povinností (RPP)** – bude uchovávat informace o působnosti orgánů veřejné moci. Do tohoto registru se přihlásí jednotlivé agendy, které budou editovat nebo využívat údaje ze základních registrů. Pro každou z nich RPP stanoví odpovídající využití služeb základních registrů, ke němuž bude mít oprávnění dle platné legislativy. RPP bude dále evidovat všechna rozhodnutí, na jejichž základě dojde ke změně údajů v ostatních základních registrech.

¹ Zákon č. 100/2010 Sb.

Tvorba těchto registrů probíhá formou samostatných projektů, které jsou z větší části financovány ze strukturálních fondů Evropské unie v rámci Integrovaného operačního programu.

Referenční údaj

Podstatným prvkem systému základních registrů jsou referenční údaje, které budou příslušné orgány veřejné správy přebírat a využívat jako zaručené, platné a aktuální, bez nutnosti dalšího ověřování. V praxi to bude znamenat, že libovolný referenční údaj nebo jeho změnu postačí ohlásit jenom jednou a příslušné úřady si jej vymění. Jakým způsobem budou orgány veřejné správy pracovat s referenčními údaji lze ilustrativně přiblížit na následujícím zjednodušeném příkladě.

Slečna Bílá, živnostnice bydlící v Praze, se vdá za pana Černého a přestěhuje se k němu do Brna. Po sňatku změni příjmení na Černá a také adresu trvalého bydliště. V současnosti je nutné, aby tuto změnu nahlásila každé instituci zvlášť. Musí dojít na příslušný městský úřad, na správu sociálního zabezpečení, živnostenský úřad apod. Po zavedení základních registrů bude stačit, když tyto změny nahlásí pouze jedné instituci (např. při žádosti o nový občanský průkaz), která je zapíše do příslušného základního registru. Ostatní úřady pak tyto informace v rámci pravidelných aktualizací ze systému převezmou a budou považovat za správné a ověřené, aniž by je o tom musela informovat přímo paní Černá. A pokud má paní Černá zřízenou datovou schránku, obdrží i informaci o tom, kdo, kdy a pro jaké účely její údaje používal.

V základních registrech budou evidovány pouze aktuální právně platné údaje nikoliv jejich historie. Za vedení historických údajů budou odpovědni příslušní editoři. Systém základních registrů umožní vzájemnou výměnu historických a doplňkových (nereferenčních) údajů mezi agendami.

Agendový identifikátor fyzické osoby

Zákon o základních registrech ukládá povinnost, aby agenda používala k jednoznačnému určení fyzické osoby agendový identifikátor fyzické osoby (AIFO). Každá agenda bude mít pro danou osobu vlastní unikátní AIFO. Jedná se tedy o ochranný prvek, kterým se zabrání neoprávněnému propojení osobních údajů fyzické osoby z různých agend. Přidělování AIFO jednotlivým agendám a jejich převod bude mít na starosti informační systém ORG spravovaný Úřadem na ochranu osobních údajů.

Každý občan ČR bude po svém narození zapsán do registru obyvatel. Před tímto úkolem požádá ROB informační systém ORG o vygenerování nového zdrojového identifikátoru fyzické osoby (ZIFO), avšak bez poskytnutí osobních údajů o fyzické osobě. ORG vygeneruje ZIFO a následně také AIFO, pod kterým bude osoba evidována v ROB. V rámci pravidelných aktualizací údajů z ROB se příslušný agendový informační systém (např. České správy sociálního zabezpečení) dozví, že došlo k zápisu nové osoby do registru obyvatel. Požádá proto ORG o přidělení vlastního AIFO, pod kterým bude osobu evidovat. Občanům ČR narozeným před zahájením provozu základních registrů a cizincům evidovaným v Cizineckém informačním systému budou přiděleny ZIFO a příslušná AIFO automaticky.

Základní registr osob

V Základním registru osob (ROS) budou evidovány právnické osoby, podnikající fyzické osoby, podnikající zahraniční osoby, organizace s mezinárodním prvkem, organizační složky a orgány veřejné moci. ROS bude obsahovat základní identifikační údaje o osobách, jejich provozovnách a statutárních zástupcích. Jejich úplný seznam lze najít v §26 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Při vedení údajů v ROS budou využívány referenční vazby na ROB (AIFO bude uvedeno místo jména podnikajících fyzických osob a statutárních zástupců) a adresní bod v RUIAN (IDADR bude uveden místo adres osob a provozoven). Pro označení právní formy a právního stavu se připraví, resp. upraví již existující číselníky, aby je bylo možné zapsat formou kódované informace.

Veškeré záznamy do ROS budou provádět pouze příslušné editorské agendy. V naprosté většině případů půjde o orgány a instituce, které již v současnosti mají zákonnou povinnost osoby registrovat. Hlavními zdroji dat tak budou obchodní rejstřík, rejstřík živnostenského podnikání a dále evidence nebo informační systémy vybraných ministerstev a ústředních orgánů státní správy, profesních komor, stavovských organizací, obcí, krajů nebo veterinární správy. Ze všech ostatních základních registrů se bude jednat o největší počet editorských agend. Navíc ve srovnání s ROB a RUIAN, kde každý údaj zpravidla edituje jen jedna konkrétní agenda, zde jich může být k jedné osobě i několik, zejména v případech fyzických osob – podnikatelů, kteří nadále mohou být vedeny ve více evidencích tak, jak je tomu i v současnosti. Dalším editorem ROS bude informační systém datových schránek, který bude poskytovat údaje o datových schránkách.

ROS budou využívat všechny orgány veřejné správy, které k tomu budou mít oprávnění z registru práv a povinností. Jejich přístup se bude odlišovat pouze rozsahem služeb, k nimž budou mít jednotlivé agendy přístup. Počítá se i se službami individuálního a hromadného výdeje údajů i se zpřístupněním části údajů ROS veřejnosti prostřednictvím internetu.

Správcem ROS je Český statistický úřad a na jeho budování se podílejí pracovníci odboru statistických registrů, odboru správy ICT a samostatného oddělení ochrany důvěrnosti a bezpečnosti informací. Administrativní záležitosti projektu zajišťuje projektová kancelář ČSÚ společně s odborem personalistiky a mezd a také ekonomickou a správní sekcí ČSÚ. Architektura, dohled nad projektem a samotná realizace ROS je řešena dodavatelským způsobem prostřednictvím soukromých dodavatelů.

IČO a IČP

Všechny osoby zapsané do ROS budou identifikovány prostřednictvím jednoznačného identifikátoru – IČO, které na žádost jednotlivých agend přidělí přímo ROS. Přitom bude platit pravidlo, že každá osoba může mít přiděleno pouze jedno IČO, bez ohledu na to zda přerušila svoji činnost nebo je evidována ve více agendách. V praxi to bude znamenat, že např. podnikající fyzická osoba dostane přiděleno pouze jediné IČO, které jí bude ponecháno, i když svou podnikatelskou činnost ukončí, pro případ že začne v budoucnu podnikat znovu. IČO přidělené osobám před připojením agendy do ROS zůstávají v platnosti. Zcela samostatně pak budou řešeny případy, kdy má osoba přiděleno více IČO).

Pro jednoznačnou identifikaci provozoven bude sloužit jedenáctimístné identifikační číslo provozovny – IČP. Do ROS se budou zapisovat pouze provozovny evidované v živno-

stenském rejstříku. Provozovna bude vázána na konkrétní osobu, tj. pokud více osob vykonává podnikatelskou činnost v rámci jedné provozovny, obdrží každá z nich vlastní IČP.

Integrovaný agendový informační systém (IAIS)

Pro práci se základními registry bude třeba, aby jednotlivé agendy upravily své informační systémy k připojení na Informační systém základních registrů (ISZR), který bude mimo jiné zajišťovat komunikaci vnějších informačních systémů se základními registry. ROS je specifický tím, že oproti ostatním základním registrům využívá velký počet různých editorských agend, z nichž některé evidují pouze několik desítek osob a záznamy o nich vedou v jednoduchých tabulkách nebo i na papíře. V těchto případech by zavádění přímého připojení na ISZR nebylo efektivní, a proto bude v rámci projektu vytvořen integrovaný agendový informační systém (IAIS) ROS. Půjde o specifickou část ROS, která příslušným agendám poskytne odpovídající podporu pro zajištění role editora ROS.

IAIS ROS bude tedy plnit roli centrálního agendového informačního systému s přímým připojením na základní registry, avšak s tím rozdílem, že bude sdílený pro více agend a agendových míst. Systém je navrhován tak, aby umožnil paralelní a nezávislý provoz více agend v rámci jedné centrální instance systému a byl schopen komunikovat se všemi relevantními službami základních registrů.

Tento systém nemusí sloužit pouze pro připojování k systému základních registrů, ale pokud to bude třeba i pro celkové vedení agendy, protože umožní evidenci jakýchkoliv údajů o osobách podle specifických požadavků příslušného uživatele. IAIS ROS bude dále zaznamenávat historii změn o jednotlivých osobách a jeho součástí budou také sdílená data (např. lokální obraz RUIAN, nebo sdílené číselníky obecného či technologického charakteru).

Stav realizace projektu ROS

Dne 13. 4. 2010 byla podepsána smlouva se společností ADASTRA, s. r. o., jež se stala vítězem výběrového řízení na implementátora projektu ROS. Tím došlo k ukončení přípravné etapy projektu, která probíhala prakticky od druhé poloviny roku 2008 a soustředila se zejména na přípravu a ukončení výběrových řízení na architekturu a implementaci ROS, tvorbu legislativního rámce základních registrů a dalších strategických dokumentů, přípravu globální a detailní architektury ROS atd.

V současnosti je projekt ve fázi ověřování správnosti a úplnosti nezbytných údajů pro naplnění ROS. Do této aktivity bylo nezbytné zapojit všechny editorské agendy ROS. Z toho důvodu byly připraveny metodické materiály, které je seznámí s jejich úkoly souvisejícími s přípravou dat pro naplnění ROS. V průběhu srpna byly dále jednotlivé editorské agendy požádány o předání nezbytných údajů pro validaci. K tomuto účelu bylo vytvořeno dočasné úložiště dat ROS-ODB, které provádí jednoduché a křížové validace údajů mezi jednotlivými agendami. Jeho výstupem nebude samotná korekce údajů, ale zpráva o kvalitě dat, podle níž agendy upraví své údaje tak, aby vyhovovaly požadavkům ROS. Validace probíhají v prostorách ČSÚ a po jejich ukončení budou všechna data kompletně vymazána.

Dále probíhají práce na tvorbě informačních systémů ROS a IAIS. První testování jejich prototypů úspěšně proběhlo v polovině srpna 2010.

Pozornost je také věnována přípravě legislativy, zejména chystané novele zákona o základních registrech a na něj navazujícího návrhu nařízení vlády o stanovení harmonogramu a technického způsobu provedení opatření podle § 64 až 68 zákona o základních registrech, který má stanovit podmínky implementace základních registrů.

Veškeré práce na realizaci projektu probíhají v projektových týmech, pod vedením výkonného výboru, jenž se schází jednou týdně a řeší především strategické záležitosti. Jeho činnost podporují speciální pracovní skupiny pro IAIS, ROS, bezpečnost, integraci agend, přípravu a plnění dat a technologie. Kromě toho byl vytvořen speciální pracovní portál ROS sloužící k výměně dokumentů a informací v rámci projektového týmu ROS.

Další postup

Připravované nařízení vlády zabývající se implementací základních registrů předpokládá, že po ověření údajů z editorských agend bude následovat jejich postupné připojování k informačnímu systému základních registrů a proběhne i úvodní plnění referenčních údajů. Poté bude zahájen pilotní provoz, v jehož rámci se k základním registrům připojí hlavní uživatelské agendy a budou ověřovat správnost naplněných údajů. V poslední etapě se připojí i ostatní uživatelské agendové systémy a následně bude zahájen ostrý provoz základních registrů.

V současnosti není ještě zcela vyjasněn časový harmonogram pro realizaci jednotlivých činností, kvůli neplánovaným průtahům ve výběrových řízeních na jednotlivé základní registry. Do srpna 2010 se podařilo zahájit pouze implementaci RUIAN a ROS. V ostatních případech není zatím termín zahájení implementace jasný a v případě ROB a RPP hrozí, že se výběrové řízení protáhnou i o několik měsíců. Vzhledem k tomu, že budoucí aktivity již nebude možné realizovat bez součinnosti všech základních registrů, je velmi pravděpodobné, že budou mít tyto problémy zásadní dopad na další postup v rámci projektu ROS.

Přínosy základních registrů

Zavedení základních registrů obsahujících referenční údaje znamená zásadní změnu fungování veřejné správy. Jednotlivé orgány veřejné moci již nebudou nuceny individuálně zjišťovat hodnoty referenčních údajů. Tím se jejich administrativní procesy výrazně zefektivní a sníží se riziko používání chybných údajů pro rozhodování v státní správě. Navíc systém základních registrů vytvoří standardizované a flexibilní prostředí pro předávání historických a dalších doplňkových údajů mezi orgány veřejné moci, čímž otevře nové možnosti pro zlepšení rozsahu a kvality poskytovaných služeb státní správy a zvýšení celkové informovanosti. Nový přístup zároveň zbaví občany a podnikatelské subjekty povinnosti opakovaně dokládat již předložené údaje. Zvýší se také bezpečnost osobních údajů, kdy dosud hojně využívané rodné číslo bude nahrazeno specifickým AIFO pro každou agendu. V neposlední řadě bude realizace tohoto ojedinělého/jedinečného způsobu modernizace státní správy znamenat zvýšení prestiže České republiky v zahraničí.

Vybudování základních registrů bude přínosem i pro státní statistickou službu ČR. Konsolidace dat v informačních systémech státní správy a zvýšení jejich kvality se promítne do statistických registrů a přinese nové možnosti využívání administrativních zdrojů pro statistické účely.

Odkazy na další informace

V případě dalšího zájmu o tuto problematiku lze najít informace na portálu Správy základních registrů (<http://www.szrcr.cz>), který obsahuje stručnou charakteristiku všech základních registrů, včetně ISZR a ORG. Kromě toho se zde můžete obeznámit s legislativou a nejnovějšími zprávami a dokumenty z oblasti základních registrů.

Pravidelné internetové zpravodajství o informačních systémech veřejné správy a e-Governmentu lze najít na web stránce <http://www.isvs.cz>. Mimo jiné obsahuje i několik zajímavých článků o systému základních registrů.

Základním registrům se také věnuje i webový portál www.egoncentrum.cz, který poskytuje velké množství informací z oblasti elektronizace veřejné správy. Rámcové informace lze najít i na web stránkách MVČR (<http://www.mvcr.cz/egovernment.aspx> a <http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-verejne-spravy.aspx>). Pro získání informací o projektech Integrovaného operačního programu strukturálních fondů EU lze zase využít web stránku – <http://www.strukturalni-fondy.cz/Uvodni-strana>.

Michal Čigáš, Český statistický úřad, Na padesátém 81, 100 82 Praha 10, e-mail: michal.cigas@czso.cz