

Usmernenie pre konverziu písomných dokumentov na elektronické dokumenty (verzia 1.1)

Tento dokument bol vypracovaný na základe zvyšujúcej sa elektronizácie verejnej správy a potreby riešiť prevod medzi písomnou (listinnou) a elektronickou formou úradných dokumentov. Jeho cieľom je poskytnúť najmä výklad štandardov pre informačné systémy verejnej správy (ďalej len „štandardy IS VS“) v tejto súvislosti, ako aj popísať aspekty niektorých typických druhov dokumentov, ktoré sú povinne zverejňované v elektronickej forme. Štandardy IS VS sú vydávané výnosom Ministerstva financií SR, v súčasnosti platný je výnos č. 312/2010 Z. z. o štandardoch pre IS VS (ďalej len „výnos MF SR“).

Jeho ambíciou nie je riešiť legislatívou upravované procesné stránky konverzie, poskytuje však určité návody pri zverejňovaní dokumentov na webových sídlach, ktorých obsah a kvalita je ovplyvňovaná aj štandardmi IS VS.

Využívanie elektronických prostriedkov má prinášať uľahčenie a zefektívnenie práce zamestnancov verejnej správy, ako aj vo všeobecnosti odstraňovať administratívne bremeno. Tieto princípy je preto potrebné zohľadňovať pri ich povinnom zavádzaní.

1. Základné požiadavky

1.1 Štandardy pre použitie súborov

Štandard pre všeobecné použitie formátov (§ 18 výnosu MF SR) je v tejto oblasti jednoznačný a zavádza požiadavku (písm. d), že každý tlačенý text musí byť v elektronickej dokumente rozoznateľný ako text, t.j. byť minimálne:

- čitateľný,
- označiteľný a kopírovateľný (pokiaľ nie je kopírovanie z odôvodnených dôvodov nepovolené),
- manuálne vyhľadávateľný (používateľom),
- spracovateľný inými systémami (napr. kvôli indexácii, vytváraniu vyhľadávacích kategórií, samotnému vyhľadávaniu atď.)

Nedodržanie tohto štandardu zabraňuje ďalšiemu spracovávaniu (či už automatizovaným alebo manuálnym spôsobom), vyhľadávaniu v texte alebo čítaniu textu zrakovo postihnutými, čo je v rozpore s princípmi informatizácie spoločnosti.

Porušením štandardov IS VS je aj ukladanie textových dokumentov v iných ako textových súboroch (napr. grafických typu JPG), naskenovanie majoritného textového zdroja do grafického súboru teda nevytvára právoplatný grafický súbor (s výnimkou formátu PDF, ktorý môže mať aj vlastnosti grafického súboru). V tomto prípade je však možné využiť tzv. „všeobecnú výnimku“ [neobmedzené použitie akéhokoľvek súboru po vzájomnej dohode s druhou stranou (t.j. neplatí pri webových sídlach)] alebo tzv. „špecifickú výnimku“ (poskytnutie povoleného formátu k nepovolenému pri výmene súborov, a to aj bez dohody, alebo pri zverejňovaní na webovom sídle či na inom mieste).

1.2 Definícia textového dokumentu

Za textový súbor je možné považovať akýkoľvek súbor, ktorý je určený na uchovávanie uceleného, zrozumiteľného a čitateľného textu (spravidla tvorí väčšinu obsahu) a jeho hlavným účelom nie je vytváranie databáz, zoznamov alebo grafiky. Textový súbor teda neslúži napr. na prenos alebo uchovávanie dátových prvkov, ani ako kontajner obrázkov. Grafiku obsahovať môže, ale táto je iba dekoratívna, doplnková alebo minoritná.

1.3 Fonty

V textových súboroch sa neodporúča používať neštandardné fonty (písma), pretože to spôsobuje problémy s čitateľnosťou, vzhľadom a tlačou dokumentov v počítačoch, ktoré tieto fonty nemajú nainštalované.

2. Konverzia do elektronickej formy (skenovanie)

2.1 Proces konverzie

Skenovanie je proces zmeny z listinnej podoby do elektronickej, ktorá sa vykonáva prostredníctvom na to určeného zariadenia (skenera). Skener býva v súčasnosti dostupný buď samostatne alebo ako súčasť bežných multifunkčných zariadení.

Dokument sa po procese skenovania ukladá v podobe elektronického dokumentu (súboru), ktorý v závislosti od nastavenia zachováva kvalitu listinného originálu.

Uložené skenované textové dokumenty nesmú mať v zmysle štandardov podobu obrázkov, majú preto byť upravené príslušným softvérom na rozoznávanie znakov (bežne označované ako aplikácie OCR = Optical Character Recognition), pričom použitie všeobecnej či špecifickej výnimky je však možné aj naďalej. Aplikácie OCR sú v súčasnosti bežnou súčasťou vybavenia skenerov, dostupné sú však aj osobitne, či už ako komerčný softvér, alebo voľne dostupné aplikácie.

Požiadavka „textovej rozoznatelnosti“ sa netýka obrázkov, lôg, pečiatok, symbolov ani ozdobného textu (napr. štylizované grafické plagáty), či textu písaného rukou (napr. podpis), ktoré môžu mať naďalej podobu obrázkov a môžu byť bežným spôsobom vložené do ostatného textu, alebo ponechané ako obrázok pôvodného skenu.

Aplikácie OCR musia samozrejme používať rozoznávanie slovenských znakov, ktoré majú oproti anglickej znakovej sade vďaka svojej diakritike ešte o niečo vyššiu chybovosť. Naskenovaný textový dokument môže z pohľadu splnenia štandardov obsahovať určitú chybovosť, táto však nemôže byť vyššia ako 1% (cca 20 znakov na stranu) a nemôže sa nachádzať v kritických údajoch dokumentu [najmä identifikačné údaje (napr. identifikácia zmluvných strán v zmluvách či meno žiadateľa v žiadosti) a kontaktné údaje], najmä takých, ktoré sa nedajú „domyslieť“ alebo sa zvyknú používať pri klasifikácii informácií v dokumente (vyhľadávanie, metaúdaje).

2.2 Formáty skenovaných textových dokumentov

Pre dokumenty, text alebo informácie, ktoré majú byť použité najmä na čítanie verejnosťou (napr. schválené strategické dokumenty, právne predpisy, štatúty, zriaďovacie listiny, metodické pokyny, vzorové tlačivá, výročné správy, dokumenty v schvaľovacom konaní (napr. pripomienkové konanie, rokovanie vlády SR atď.) sa odporúča používať výhradne formát PDF (v povolených verziách 1.3 až 1.5) a to bez použitia rôznych

dynamických funkcií, ktoré ponúkajú jeho vyššie verzie, pretože tým sa narúša jeho jednoznačná čitateľnosť.

Formát PDF má oproti formátu RTF výhodu, že vloženie grafiky omnoho menej ovplyvňuje jeho veľkosť. Formát ODT takýto problém nemá, ale jeho podpora je menej rozšírená. V prípade potreby úprav je možné používať aj dvojkombináciu iného upraviteľného formátu (napr. DOC) a povinného formátu (napr. PDF).

Použitie formátu HTML je výhodné pri poskytovaní informácií na webe, avšak jeho správne vytvorenie môže byť prácnejšie a pre správnu tlač tohto formátu je potrebné mať relevantne upravené príslušné webové sídlo.

2.3 Technické parametre skenu

Skenovanie si vyžaduje nastavenie určitých technických parametrov a to napr. z dôvodu následnej správnej funkčnosti OCR a podobne. Odporúčané minimálne parametre sú nasledovné:

1. Najmenej 300 DPI (počet bodov na palec t.j. rozlíšenie).
2. Minimálny záverečný rozmer skenu po prípadných úpravách 600 x 800 bodov (platí pri podkladoch o rozmere A4, menšie podklady ako napr. logá a podobne môžu byť primerane menšie), odporúčaný je samozrejme väčší rozmer (so zachovaním DPI).
3. Rovnosť skenu (najmä text má dodržiavať bežný sklon písma a nemá byť oproti okrajom strany naklonený viac ako pri použití efektu bežnej kurzívy, t.j. cca. 10°).
4. Čistota skenu (obsah musí mať oproti podkladu dostatočný kontrast a jednotlivé časti obsahu nemajú byť prekryté rôznymi škvrnami a podobne, aby sa dali jednotlivé znaky alebo iné časti obsahu rozoznať).

3. Dokumenty verejnej správy

3.1 Typy dokumentov

Organizácie verejnej správy sa počas svojej činnosti stretávajú s veľkým množstvom dokumentov, pričom tieto je možné rôznymi spôsobmi kategorizovať.

Podľa vecného obsahu dokumentov rozlišujeme najmä legislatívne dokumenty (zákony, vyhlášky, výnosy a podobne), koncepčné a strategické materiály, metodické usmernenia, rozhodnutia, stanoviská, žiadosti, oznámenia, plány (úloh, pracovných ciest a podobne), zmluvy, faktúry, objednávky, rozpočtové opatrenia, atď.

Vo vzťahu k štandardom IS VS rozlišujeme podľa zdrojového spracovania:

- a) dokumenty, ktorých zdrojovým tvorcom je príslušná organizácia (napr. koncepčné a strategické materiály, stanoviská, odpovede k žiadostiam atď.),
- b) dokumenty, kde je príslušná organizácia zdrojovým spolutvorcom (napr. zmluvy; medzirezortné dokumenty, kde je organizácia gestorom určitej časti dokumentu; dokumenty vytvárané na základe zmluvných vzťahov, atď.),
- c) preberané dokumenty, ktorými sú:
 1. dokumenty, kde je zdrojovým tvorcom iná povinná osoba (napr. rámcové zmluvy, predpisy, týkajúce sa príslušnej organizácie atď.),
 2. dokumenty, kde je zdrojovým tvorcom iná osoba, ktorá nie je povinnou osobou (napr. žiadosti, oznámenia atď.).

Pre preberané dokumenty platia postupy, uvedené v kapitole 2 tohto usmernenia. Jedinou výnimkou sú dokumenty podľa časti 3.1 písm. c) bodu 2) tohto usmernenia, pokiaľ:

- sú tieto finálnymi dokumentmi, nezakladajúcimi žiadny proces s povinnou osobou (napr. pracovné dokumenty OECD, Európskej komisie, analytické a štatistické dokumenty),
- nie je uvedený formát súboru jednoducho prevediteľný do iného formátu (dokument je napr. vo formáte PDF, ktorý nespĺňa štandardy t.j. je použitá nesprávna verzia alebo text je naskenovaný ako obrázok).

V takomto prípade je možné použiť/zverejniť aj dokument, ktorý nedodržiava štandardy IS VS, avšak je nutné uviesť na mieste jeho zverejnenia/pri jeho použití zdroj.

V ďalšej časti sa uvádzajú odporúčané postupy pre konkrétne povinne elektronicky spracovávané dokumenty.

3.2 Digitalizácia zmlúv a ich zverejňovanie na internete

3.2.1 Alternatívy digitalizácie zmlúv

Zmluvy sú principiálne textový dokument a preto musia spĺňať základné požiadavky, uvedené v kapitole 1 tohto usmernenia.

Pri prevode úplného obsahu zmlúv a súčasného dodržania štandardov IS VS a zároveň zákona č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 546/2010 Z. z.“), ktorý zavádza povinné zverejňovanie, je možné použiť niekoľko spôsobov:

1. Podpisové a schvaľovacie konanie prechádzalo/prechádza cez príslušný úrad, takže v rámci úradu existuje aj upraviteľná finálna verzia (napr. v DOC, RTF atď.), do ktorej sa vložia naskenované podpisy/pečiatky a dokument sa optimálne uloží ako PDF (najmä kvôli veľkosti súboru a dodržiavaniu vizuálneho rozloženia).
 - V prípade, že sa zmluva podpisuje na každej strane, je podpis väčšinou súčasťou spodnej časti strany – v tomto prípade sa dá sken podpisu jednoducho vložiť do päty dokumentu, ktorá sa zobrazuje na všetkých stranách.
 - Pokiaľ sú opakovane podpísané iba niektoré strany, je možné využiť funkciu rozdelenia dokumentu do osobitných sekcií/častí.
 - „Ozdobné“ časti ako „notárske šnúrkky“ nie sú súčasťou zmlúv a teda ich nie je potrebné vkladať do dokumentu.
2. Druhým spôsobom (ale menej optimálnym) je vytvorenie „obrázkového skenu“ (skenu bez použitia OCR) ako alternatívy (využívajúc špecifickú výnimku) a zverejniť 2 súbory (jeden v RTF a druhý v PDF), čím sa zachová aj čitateľnosť obsahu, aj sa zachová vzhľad podpísanej zmluvy.
 - Nakoľko sa väčšinou podpisuje iba jedna strana (prvá či posledná), postačujúce je naskenovanie a priloženie iba tejto strany. Tento fakt vychádza zo súčasného znenia príslušného zákona č. 546/2010 Z. z., ktoré nepredpisuje žiadne technické parametre zverejňovania zmlúv a teda je zverejnenie možné uskutočniť ako jedným uceleným súborom, tak viacerými súbormi, obsahujúcimi rôzne časti zmluvy (napr. jednotlivé strany).
 - Pokiaľ existuje osobitná legislatíva, ktorá upravuje konkrétne náležitosti zverejňovania konkrétnych zmlúv, táto môže vyššie uvedený postup ovplyvniť.

3. V prípade neexistencie originálnych (zdrojových) elektronických verzií existujú tri postupy:
 - a. Pokiaľ zdrojovou elektronickou verziou disponuje iný úrad (povinná osoba), tento by ju mal automaticky alebo na žiadosť zverejňujúcej povinnej osoby zaslať.
 - b. Pokiaľ zdrojovou elektronickou verziou nedisponuje žiadny úrad (povinná osoba) (napr. zmluva je archívna), alebo takáto skutočnosť nie je známa, ostáva efektívne iba použitie konverzie podľa kapitoly 2 a 3; overenie správnosti prepisu môže byť v tomto prípade značne prácne.
 - c. Pri neexistencii elektronickej verzie existuje aj tretí spôsob konverzie do nej – manuálny prepis človekom, vzhľadom na časovú náročnosť je však aplikovateľný iba pre relatívne malé množstvá textu, avšak v niektorých prípadoch to môže byť rýchlejšie, ako vytváranie skenu.

3.2.2 Popisné údaje zmlúv (metadáta)

3.2.2.1 Povinné požiadavky:

Pri zverejňovaní súborov na internete je potrebné dodržiavať aj štandardy prístupnosti webových stránok (§ 14 výnosu MF SR).

Podľa povinného bodu 13.1 týchto štandardov vo všeobecnosti platí, že *„Cieľ každého odkazu sa jasne identifikuje. Označenie každého odkazu výstižne popisuje jeho cieľ nezávisle od okolitého kontextu. Odkazy sú jasne odlíšené od ostatného textu.“*

Názov súboru resp. odkaz na neho by teda mal v stručnosti identifikovať jeho obsah, čo napr. v prípade zmlúv znamená jej predmet a prípadne číselnú identifikáciu.

Nakoľko väčšina zmlúv je zverejňovaná vo forme súborov (napr. PDF), pre tieto platí aj povinný bod 13.11, podľa ktorého:

„Používateľ je vopred upozornený na odkaz, ktorý smeruje na obsah iného typu, ako je webová stránka. Taký odkaz je doplnený informáciou o type a veľkosti cieľového súboru.“

3.2.2.2 Odporúčané (dobrovoľné) požiadavky:

Okrem uvedeného sa pri zverejnenom súbore odporúča poskytovať aj ďalší súbor metaúdajov, ktorými sú najmä:

- zmluvné strany,
- výška sumy,
- dátum podpisu zmluvy,
- doba trvania zmluvy.

Názvy súborov so zmluvou sa odporúča tvoriť tak, aby obsahovali:

- skratku názvu organizácie,
- rok, v ktorom bol dokument vystavený alebo zaevidovaný,
 - pokiaľ sa použije celý dátum, odporúča sa uvádzať v poradí rok-mesiac-deň (napr. 2011-01-30), aby bolo možné dokumenty ľahko zoradiť
- poradové číslo dokumentu,
- predmet zmluvy (stručný vecný názov).

Jednotlivé časti názvu súboru sa odporúča oddeľovať znakom „_“. Odporúča sa používanie zrozumiteľných názvov súborov a nepožívanie špeciálnych znakov ako „/“, „\“, „:“, „*“, „<“, „>“, „?“, „!“, „NULL“ a podobne.

Odporúča sa skracovanie názvu súboru do maximálnej dĺžky 64 znakov.

Ďalej sa odporúča umožňovať zoskupenie zmlúv so všetkými príslušnými doplňujúcimi dokumentmi (prílohy, dodatky, faktúry).

3.3 Digitalizácia objednávok a ich zverejňovanie na internete

Pre objednávky platí rovnaký postup ako pre zmluvy.

3.4 Digitalizácia faktúr a ich zverejňovanie na internete

Vychádzajúc zo znenia zákona č. 546/2010 Z. z. sa povinne zverejňujú iba došlé faktúry, vzhľadom na otvorenosť voči verejnosti a transparentnosť postupov sa však organizáciám verejnej správy odporúča zverejňovať aj odosielané faktúry.

Pri digitalizácii došlých faktúr nastáva určitý problém, nakoľko tieto dokumenty sú principiálne preberané dokumenty bez vlastníctva zdrojovej elektronickej verzie.

Do úvahy preto prichádzajú dva postupy:

1. Zmluvne alebo dohodou si vyžiadať zdrojový elektronický dokument od dodávateľa.
2. Konvertovať daný dokument v súlade s kapitolou 2 tohto usmernenia.

Pokiaľ je primárny vecný obsah (t.j. vyplnené údaje, nie predtlačené hlavičky formuláru a podobne) písaný rukou, celý dokument je možné naskenovať a ponechať bez rozoznania znakov (naďalej sa však ukladá v textovom súbore). Tento princíp je možné používať aj pri vytlačení a rukou vypísaných tlačivách a podobne.

4. Trvanie zverejnenia na internete

Pokiaľ príslušný predpis neurčuje dobu trvania zverejnenia určitého dokumentu, platí, že zverejnenie na internete trvá vo všeobecnosti po dobu neurčitú, najmenej však po dobu platnosti daného dokumentu resp. po dobu, pokiaľ je daný dokument relevantný (napr. nie je nahradený iným dokumentom).

Zverejnenie na internete by však malo optimálne pokračovať aj naďalej (technické možnosti to bez problémov umožňujú), a to z archívnych a historických dôvodov, ako aj z dôvodu využiteľnosti pre iné dokumenty (analýzy, chronologické štúdie, porovnateľnosť atď.)

Zverejnenie, ktoré bolo vykonané iba „na oko“ (napr. na jeden deň) nie je zverejnením v zmysle platných predpisov, pretože splnenie zákonnej požiadavky nie je týmto spôsobom preukázateľné.

V prípade overovania zverejnenia iným úradom je postačujúce, pokiaľ si pracovník daného úradu nájde požadovaný dokument na príslušnom webovom sídle. Nie je preto potrebné ani žiaduce vytvárať osobitné potvrdenie o zverejnení (bolo by to v nesúlade s princípmi informatizácie, ktoré boli schválené ako v Národnej koncepcii pre informatizáciu verejnej správy, tak Stratégii pre informatizáciu verejnej správy, ako aj presným opakom odstraňovania administratívneho bremena a pripravovaného zákona o základných registroch a o elektronizácii administratívnych procesov).

5. Bezpečnostné aspekty zverejňovania zmlúv a ochrana osobných údajov

Požiadavku na nespripustenie niektorých informácií (napr. podľa čl. 3 bodu 2 zákona č. 546/2010 Z. z.) je technicky možné vykonať najmenej tromi spôsobmi:

1. Zmluvu pred skenovaním „vyčistiť“ (napr. prelepiť určené časti zmluvy) a následne vykonať proces konverzie.
2. Zmluvu skonvertovať v neupravenej podobe a následne ju „vyčistiť“ elektronickými prostriedkami (prekryť určené časti časti). Z pohľadu bezpečnosti je však nutné skonštatovať, že týmto sa zavádza možnosť opätovného odstránenia „vyčistenia“ šikovným hackerom.
3. Zmluvu skonvertovať v neupravenej podobe a následne ju elektronicky „vyčistiť“ odstránením určených častí textu a optimálne zároveň nahradiť adekvátnym počtom „neutrálnych“ znakov (napr. medzerníkmi). Ochrana údajov sa v tomto prípade dosahuje skutočným odstránením textu.
4. Z naskenovanej zmluvy vo formáte PDF vybrať stránky s údajmi, ktoré je potrebné odstrániť. Vybraté stránky ďalej uložiť ako obrázok, inkriminované údaje elektronicky odstrániť a opätovne uložiť ako PDF dokument s použitím funkcionality na rozoznávanie znakov (OCR). Takto upravenými stránkami následne nahradiť pôvodné stránky v spracovávanom dokumente.

Nakoľko znenie zákona č. 546/2010 Z. z. umožňuje použiť všetky spôsoby, z pohľadu bezpečnosti a efektívnosti sa jednoznačne odporúča používať postup podľa vyššie uvedeného bodu 1.

Pri zverejňovaní dokumentov je potrebné dodržiavať najmä zákon o ochrane osobných údajov, t.j. je potrebné dbať na to, aby neboli zverejnené napr. rodné čísla a podobne.

Ďalším bezpečnostným faktorom je, že zverejňovanie skenovaných podpisov zvyšuje riziko falšovania dokumentov, nakoľko týmto spôsobom sú pre ľubovoľné a nevystopovateľné množstvo používateľov internetu dostupné mená a osobné podpisy mnohých osôb. Využitie falšovaného podpisu môže nastať v úplne inej oblasti a spojitelnosť týchto dvoch faktov je minimálne obtiažna.

Zákon č. 546/2010 Z. z. však umožňuje viac spôsobov výkladu, pretože striktné nepredpisuje doplnenie fyzického podpisu, žiada iba „súlady zverejnenej zmluvy so skutočným stavom“¹, čo spĺňa aj zverejnenie znenia zmluvy bez vlastného skenovaného podpisu; t.j. povinná osoba si teda môže sama určiť, či bude prikladať aj skenované podpisy. Upozorňujeme aj, že samotná elektronická podoba zmluvy nenahrádza podpísanú zmluvu, ovplyvňuje iba dobu účinnosti zmluvy a poskytuje jej obsah. Podobný postup platí aj pre úradné pečiatky, pokiaľ sú však tieto nosičom dátumových informácií (napr. ako jediné určujú dátum podpisu), musia byť súčasťou skenovanej zmluvy.

¹ Poznámka: Odôvodnenie k pozmeňujúcemu návrhu zákona, ktorým sa precizuje spôsob zverejňovania zmlúv, znie: „Má sa zabrániť tomu, aby bolo na zverejnenie zaslané iné znenie zmluvy ako to, ktoré bolo obsiahnuté v konsenze zmluvných strán a na znak čoho bola písomná zmluva podpísaná.“ Z uvedeného vyplýva, že znenie zmluvy musí byť dohodnuté oboma zmluvnými stranami, a na znak toho, že dosiahli tieto zmluvné strany konsenzus, ju podpísali. Zverejniť sa má dohodnuté znenie (ktorému predchádzalo podpísanie), t. j. vecný obsah. Vzhľadom na to, že v zákone nie je explicitne uvedené, že povinná osoba zverejňuje zmluvy aj s podpismi ako aj na výklad odôvodnenia, platí, že sa uverejňuje len samotné znenie zmluvy bez podpisov.

Ako príklad je možné skonštatovať aj, že napr. elektronické podoby zmlúv vytvárané Európskou úniou majú vo väčšine prípadov na mieste podpisu uvedené iba celé meno podpisujúceho s pripojením textu „(signed²)“ bez skenu skutočného podpisu.

Ďalším faktom je, že skenovaný podpis nie je elektronickým ekvivalentom „fyzického“ podpisu, ale iba jeho vizualizáciou v elektronickom prostredí a teda jeho výpovedná hodnota je iba informatívna, a značne osobná. Ekvivalentom v elektronickom prostredí je v zmysle platnej legislatívy zaručený elektronický podpis.

Pri zverejňovaní zmlúv pre informačno-komunikačné technológie je potrebné podotknúť aj, že pokiaľ je súčasťou zmluvy funkčná špecifikácia, je potrebné sa vyhnúť sa zverejneniu informácií, ktoré by mohli ohroziť bezpečnosť príslušnej povinnej osoby, resp. jej informačného systému (napr. prístupové heslá).

² V preklade z angličtiny to znamená „podpísané“ ako potvrdenie existencie fyzického podpisu