



Stanovisko Ministerstva vnitra **Podmínka otevřeného a strojově čitelného formátu** **v souvislosti se zveřejňováním smluv v registru smluv** **(č.j. MV-37683-10/EG-2018)**

Právní rámec

- § 5 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv),
- § 8 odst. 7 zákona o registru smluv.

Základní východiska

V registru smluv se od 1. července 2017 povinně zveřejňují smlouvy, a to v otevřeném a strojově čitelném formátu, což je také jedna z podmínek správného zveřejnění; v případě nedodržení tohoto formátu se smlouva nepovažuje za zveřejněnou a po 3 měsících ode dne jejího uzavření je ze zákona zrušena od počátku. Správcem registru smluv je Ministerstvo vnitra a od 1. dubna 2023 Digitální a informační agentura.

Zveřejnění smlouvy v registru smluv se provede zasláním jejího textu v otevřeném a strojově čitelném formátu a jejích metadat prostřednictvím elektronického formuláře uveřejněného na portálu veřejné správy do datové schránky zřízené pro tento účel.

Novela zákona o registru smluv (zákon č. 177/2019 Sb.) zavedla na přechodné období (do 31. prosince 2023) možnost zveřejňovat smlouvy v otevřeném formátu umožňujícím úplné strojové zpracování textového obsahu. Tato nová možnost byla do zákona doplněna poslaneckým pozměňovacím návrhem, který nebyl dostatečně odůvodněn, výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj v usnesení garančního výboru dokonce tento návrh ke schválení nedoporučil. Pojem úplného strojového zpracování textového obsahu není v zákoně definován a ani jiné zákony včetně práva Evropské unie potažmo mezinárodního práva jej neupravují.

Pojmy otevřený a strojově čitelný formát jsou definovány v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Strojově čitelným formátem se pro účely tohoto zákona rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury. Např. formát PDF/A vytvořený přímou konverzí je archivovatelný (koncovka A), má textovou vrstvu, ale neobsahuje rozčlenění vnitřní struktury. Stejně tak smlouva ve wordu (formát DOCX) nebo formát ODT – jsou čitelné, dá se v nich vyhledávat, ale neobsahují jednotnou vnitřní strukturu. Strojově čitelný a rozčleněný dle vnitřní struktury je např. XML formát. Tento formát je sice čitelný strojově, ale pro běžného



uživatelé je obtížně srozumitelný a těžko čitelný. Obsahuje tagy (značky začátků a konců sekcí) a mezi nimi samotné texty; tento formát se používá pro zasilání metadat o smlouvách do registru smluv.

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje (§ 3a odst. 1) že jde o definici stanovenou pouze pro účely tohoto zákona, tj. zákona č. 106/1999 Sb. Ústavní soud již judikoval, že nelze automaticky užívat obsah totožného pojmu pro výklad takového pojmu v zákoně jiném. Tuto zásadu Ústavní soud naposledy opakoval ve svém nálezu IV.ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017.

Po konci výše uvedeného přechodného období (do 31. prosince 2023) se z právního hlediska vrátí stav před tuto novelu, tedy do doby mezi nabytím účinnosti zákona (1. červenec 2017) a předmětné novely (1. leden 2019). Opět tak bude možné smlouvy zveřejňovat toliko v otevřeném a strojově čitelném formátu. V té době bylo v metodice Ministerstva vnitra (Metodický návod k aplikaci zákona o registru smluv – Č.j. MV 37683-1/EG-2018) uvedeno, že *požadavek splní jakýkoli počítačový formát, který obsahuje textový obsah smlouvy, tedy zřejmě nikoli pouze naskenovaný obrázek smlouvy (scan bez použití OCR). Např. formát PDF je přípustný, pokud bude obsahovat textovou vrstvu.*

Stanovisko:

Zákon ukládá povinnost zaslat smlouvu do registru smluv v otevřeném a strojově čitelném formátu. Požadavek otevřeného a strojově čitelného mohou ve smyslu zákona o registru smluv splňovat formáty DOCX, ODT či PDF s úplnou textovou vrstvou.

Převzetí legální definice z jednoho právního předpisu a použití takto definovaného významu v kontextu jiného právního předpisu nelze ani v případě, že k tomu dojde, provést mechanicky. Význam (smysl) legální definice je nutno vztáhnout zejména k působnosti zákona, v němž je obsažena, zejména pak působnosti věcné a personální a z hlediska korektní metodologie interpretace. Pro účely zákona o registru smluv tak nelze použít legální definici otevřeného a strojově čitelného formátu uvedenou v zákoně o svobodném přístupu k informacím bez dalšího. Je nutné ji posuzovat v kontextu věcné působnosti (zveřejňují se smlouvy, nikoliv data z databáze; zejm. soukromoprávní smlouvy mívají často různé původce a rozčlenění vnitřní struktury není u všech de facto možné) a osobní (zveřejňuje asi 11.000 subjektů a nelze očekávat, že všechny zaměstnávají informatiky specialisty v oblasti formátování souborů); zveřejňovat smlouvy také mohou subjekty soukromého práva, které jsou stranou smlouvy, která se povinně zveřejňuje v registru smluv.

Požadavek strojově čitelného formátu je v rámci právní úpravy registru smluv splněn, jsou-li data ve formátu, který je strukturován takovým způsobem, že pomocí programové aplikace z nich lze získat žádané údaje. Požadavek splní jakýkoli počítačový formát, který obsahuje textový obsah smlouvy, tedy nikoli pouze naskenovaný obrázek smlouvy (scan bez použití OCR). Např. formát PDF je přípustný, pokud bude obsahovat textovou vrstvu. Opačný přístup by generoval nedůvodné vysoké náklady na úpravy informačních systémů včetně spisových



služeb s tím, že ani není známo, že by se třetími stranami využívaly údaje o rozčlenění vnitřní struktury právě u textů smluv.

Správce registru smluv doporučuje následující postup, jak zajistit, aby elektronický obraz textového obsahu smlouvy splňoval požadavky na strojovou čitelnost formátu ve smyslu zákona o registru smluv.

1) Obecně doporučujeme uveřejnit textový obraz té verze smlouvy, která byla stranami akceptována a je uložena v počítači ve formátu textového editoru, ve kterém byl text smlouvy zpracován (např. DOCX nebo ODT nebo jiném z povolených formátů, v nichž dokument vznikl). V tomto případě odpadá i nutnost anonymizace podpisů, neboť ty v elektronickém obrazu textového obsahu smlouvy, který bude uveřejněn v registru smluv, nebudou. Také je ale možné v textu provést anonymizaci osobních údajů nebo znečitelnění obchodního tajemství (nahrazením znaky XXXX). Není nutné konvertovat text smlouvy z povoleného formátu, ve kterém vznikl, do formátu PDF.

2) Pokud je v rámci vašich interních procesů nutné konvertovat dokumenty do PDF/A či dalších archivních formátů, je potřeba tak učinit z původního formátu, ve kterém text vznikl („uložit jako PDF“). V tomto případě je samozřejmě také nutné pamatovat na potřebu anonymizace osobních údajů a dalších informací v souladu s požadavky zákona o registru smluv a provést ji nejlépe před konverzí do PDF, popř. použít software pro anonymizaci osobních údajů.

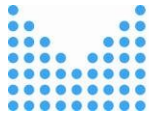
3) Jako poslední varianta, když skutečně není možné využít varianty předchozí, se nabízí možnost naskenovat listinný dokument do elektronické podoby s přidáním textové vrstvy (např. prostřednictvím OCR – jedná se o metodu optického rozpoznávání znaků, tato funkce může být i součástí skeneru). V takovém případě je nutné provést kontrolu strojové čitelnosti textu, např. zkopírováním textu do textového editoru, jeho vizuální kontrola a následné uložení textu do souboru se strojově čitelným formátem (např. DOCX). Občas se totiž stává, že OCR aplikace nepřevéde správně všechny znaky a části textu bývají nečitelné. Pokud se uveřejní pouze scan jako obrázek dokumentu bez strojově čitelné vrstvy, půjde o dokument, jehož formát nevyhovuje požadavkům zákona o registru smluv, a taková smlouva by nebyla považována za uveřejněnou v registru smluv se všemi negativními následky z toho plynoucími (fakticky uveřejněna bude, právně nikoliv).

Závěr:

- **Pro zveřejňování smluv v registru smluv lze doporučit zejména formáty DOCX či ODT.**
- **Pokud není možné smlouvu zveřejnit v DOCX či ODT, je možné ji v registru smluv zveřejnit ve formátu PDF, pokud je obsažena úplná textová vrstva, a to i po 31. prosinci 2023.**

Na závěr uvádíme, že se jedná o právní názor odboru eGovernmentu Ministerstva vnitra, autoritativní a závazný výklad může poskytnout toliko soud.

V Praze dne 13. února 2023



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Zpracoval: Mgr. Martin Kraus, odbor eGovernmentu