Vypořádání připomínek Magistrátu hl. m. Prahy, legislativního odboru ze dne 5. 1. 2015 (dále jen „LEG“) a odboru informatiky ze dne 6. 1. 2015 (dále jen „LEG“) a odboru informatiky (dále jen „INF“)

**Povaha informačního systému**

(LEG, úvod, písm. b)

Legislativní  odbor na začátek konstatuje, že dle jeho názoru by registr smluv neměl  být považován za informační systém veřejné správy ve smyslu zákona č.  365/2000 Sb.

Systém pro evidenci a zveřejnění smluv je provozním informačním systémem podle § 2 písm. t) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Na provozní informační systém se však tento zákon nevztahuje dle § 3 odst. 5 téhož zákona, a to  s výjimkou vazeb na informační systémy  veřejné správy.

**Závěr**: Tuto připomínku akceptujeme a navrhujeme upravit text usnesení, přílohy a důvodové zprávy.

**Povinnost uchovávat úplná (konsolidovaná) znění**

(LEG, bod 1)

Podle legislativního odboru bude povinnost zveřejňovat úplné znění znamenat zvýšení administrativy a riziko zvýšení chyby. Podle  odboru informatiky by se zveřejňováním úplného znění smluv i s dodatky  úplně zrušila funkce dodatků a přidělalo by to práci navíc, protože by  se vždy muselo vytvářet úplné znění, kde by muselo být v preambuli popsáno, co se mění a proč.

Připouštíme, že existují situace, ve kterých by vytvoření úplného znění smlouvy po uzavření dodatku mohlo být neúčelným využitím administrativní síly (i když jak bylo zmíněno, jde právě u těchto smluv o úkon časově nenáročný).

V případě dlouhodobých smluv však jde o nezbytnou podmínku  srozumitelnosti smluv, a to i pro občany. Tyto dodatky jsou psány novelizační formou čili změnou obsahu předchozích smluv. Příkladem mohou být problematické  smlouvy Opencard, Veolia apod., kde se pak musí na každé rozhodnutí vzhledem ke složitosti smluvního vztahu najímat advokátní kancelář.

Vytvoření úplného znění  po zahrnutí všech dodatků vyžaduje samo o sobě určitý čas a jde o fixní náklady, které zatěžují  každého, kdo se chce smlouvou reálně zabývat. Tyto fixní náklady na počátku  pak zákonitě odrazují občanské iniciativy, aby se smluvními vztahy vůbec  zabývaly.

Není pochyb o  tom, že řádný hospodář  musí mít úplné znění takových smluv pro své  interní účely k dispozici, a  tedy navrhuje se povinnost ho též  zveřejnit. Druhým důvodem proaktivního zveřejňování úplného znění je  skutečnost, že s odstupem několika let je náročnější úplné znění zpětně  vytvořit (zejména pokud během té doby dojde ke ztrátě upravitelné podoby smluv). U jednoduchých  dodatků  nečiní změna údajů ve smlouvě žádných potíží a i v tomto  případě je  potřeba, aby úředník nebo politik měl na jednom místě  přístup k  aktuálním informacím.

Co  se týče tvrzení odboru informatiky, že by v úplném znění muselo být  popsáno, co se mění a proč, toto tvrzení nemá oporu v platné  legislativě, neboť ze zákona nevyplývá povinnost uvádět uvedené  údaje.

**Závěr**: Námitku nepovažujeme za důvodnou, nicméně jsme ochotni akceptovat pozměňovací návrh, že Rada obecným způsobem vymezí smlouvy, u kterých není třeba zveřejňovat jejich aktuální úplné znění (zejména bagatelní věci, jednoduché dodatky apod.).

**Důvod zveřejnění upravitelné podoby textu smlouvy**

(LEG, bod 2)

Legislativní  odbor neshledává žádný právní argument, který by měl podpořit  požadavek na uchování uzavřených smluv ve formátu umožňujícím se  smlouvami pracovat. Podle něho je požadavek na umožnění práce s již  mezi smluvními stranami právně závazným textem ze strany třetích  subjektů je neodůvodnitelný.

Toto vyjádření je věcně nesprávné, a to jak z hlediska úpravy právního řádu Evropské unie, tak právního řádu České republiky.

* Čl. 3 směrnice EU 2003/98/EC, o opakovaném použití informací  veřejného sektoru, ve znění  směrnice EU 2013/37/EU (dále jen „směrnice PSI“) stanoví obecnou zásadu opakovaného užití. Členské státy mají povinnost zajistit, aby byly dokumenty, na které se vztahuje směrnice PSI, opakovaně použitelné pro komerční nebo nekomerční účely v souladu s podmínkami uvedenými ve směrnici. Podle čl. 5  odst. 1 směrnice PSI subjekty veřejného sektoru  poskytují své dokumenty v jakémkoliv již  existujícím formátu nebo  jazyce, a pokud je to možné a vhodné, v  otevřeném a strojově čitelném  formátu spolu s jejich metadaty. Formát i  metadata by měly co nejvíce  splňovat formální otevřené normy. Recitál č. 13 to zdůvodňuje, že možnosti opakovaného užití mohou být zlepšeny omezením potřeby zpracování elektronických souborů (např. PDF dokumentů), aby byly navzájem slučitelné. Proto směrnice PSI vyžaduje, aby subjekty veřejného sektoru poskytovaly dokumenty ve všech již existucících formátech v elektronické podobě, kdykoliv je to možné a vhodné. K tomu, aby  smlouvy mohly být  opakovaně použitelné dle cílů této směrnice, je  potřeba, aby byly  zveřejňovány i v upravitelném formátu.
* Tato povinnost dle evropského práva je do právního řádu České republiky transponována zákonem č. 106/1999  Sb., o svobodném přístupu k  informacím, ve  znění pozdějších předpisů (dále jen  „InfZ“). Podle § 5 odst. 7 InfZ se hlavní město Praha rozhodlo  zveřejňovat nad rámec zákona text všech uzavřených smlouv (nyní v podobě  naskenovaných obrázků). Podle § 4 odst. 2 InfZ se však informace   poskytovaná zveřejněním se poskytuje  ve všech formátech a jazycích,  ve  kterých byla vytvořena. Zákon výslovně přikazuje, že pokud je  taková informace zveřejněna v   elektronické podobě, musí být zveřejněna i  ve formátu, jehož  specifikace  je volně dostupná a použití uživatelem  není omezováno. Povinnost zveřejnit informaci v upravitelné podobě je tedy již dnes zákonnou povinností.

Tento  náš názor potvrzuje i odborná literatura. Odkazujeme tímto na str.  215-216 komentáře k zákonu o svobodném přístupu k informacím (od JUDr.  Adama Furka a Mgr. Lukáše Rothanzla, 2. aktualizované vydání z roku  2012, dále jen „Komentář“), kde autoři povinnost zveřejňovat informace  ve formátu umožňujícím jejich další zpracování hodnotí následovně:

Přestože  tak zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví výslovně, máme za  to, že jak Směrnice ES [2003/98/ES, dnes již 2013/37/EU], tak zákon o  svobodném přístupu k informacím počítají s tím, že elektronicky  zveřejněná informace musí být zveřejněna i způsobem, který s informací  umožňuje dále „pracovat“, a to přiměřeně jejímu charakteru (editovat  text, řadit údaje v tabulkách apod.). (...) je třeba, aby alespoň jeden z  formátů, v nichž je elektronická informace zpřístupněna, její další  elektronické zpracování umožnil. Tento požadavek lze dovodit již ze  samotné Směrnice ES. Jejím cílem je „opakované využití informací  veřejného sektoru“, jehož hlavní náplní má být právě jejich další  zpracování, které by mělo „napomoci hospodářskému růstu a vytváření  pracovních míst“. Povinné subjekty si tohoto požadavku v praxi nejsou  vždy vědomy a zpravidla elektronicky zveřejňované informace opatřují  ochranou proti dalšímu zpracování, obvykle z obavy před úpravou  informace a jejím podvodným vydáváním za informaci vytvořenou povinným  subjektem nebo z pocitu, že na informacích, které vytvořil (a přímo či  nepřímo zaplatil) povinný subjekt by neměl mít nikdo svůj komerční zisk  („výdělek bez práce“, „parazitování“ na veřejných informacích apod.).  Byť lze tyto subjektivní důvody do jisté míry chápat, přesto nesplnění  zákonné povinnosti nemohou ospravedlnit. (...) další komerční využití  informací je pak samo o sobě cílem Směrnice ES a dnes i komentovaného  zákona.

Po tom, co jsme objasnili, že uvedené tvrzení legislativního odboru je věcně nesprávné, rekapitulujeme důvody, kvůli kterým by nové systémy měly obsahovat texty smluv pro opakované užití.

* Předně je třeba uvést, že MHMP texty smluv v upravitelné podobě uchovával a zveřejňoval již v letech cca 1999 až 2002. Nicméně následně byla databáze z neznámých důvodů smazána. Rovněž pro interní účely se na MHMP uchovávají dokumenty (např. návrhy usnesení ve formátu .docx v programu TED) ve strojově čitelné podobě. Některé dokumenty jsou v této podobě také zveřejňovány (v souladu se zákonem, viz výše). Například usnesení Rady č. 1073 ze dne 5.10.1999 k zajištění možnosti zveřejnění smluv uzavřených mezi hl. m. Prahou a jinými fyzickými či právnickými osobami je zveřejněno na webových stránkách ve formátu DOC, aniž by to přinášelo jakékoliv obtíže. Je třeba poznamenat, že publikace v tomto formátu není žádnou administrativní zátěží, naopak bude možné zautomatizovat proces generování textů smluv ve formátu PDF (jako v TEDu).
* Vycházíme ze zásady, že by občané měli mít přístup k co nejvíce informacím. Pokud již jednou texty smluv za veřejné peníze vznikly, měly by být použitelné i mimo veřejnou správu. Tak budou veřejné prostředky na ně vynaložené nejefektivněji, jak je to možné. Faktem je, že podoba pro opakované užití (DOC) obsahuje další informace nad rámec prostého textu, který se získá ze strojově čitelného PDF (např. metadata, styly a formátování apod.). Tyto dodatečné údaje umožňují rovněž automatizované zpracování textů, přebírání kvalitních smluv pro další použití jinými odbory anebo jinými územně správními celky, čímž Praha demonstruje svůj závazek ke společenské odpovědnosti. Standard zveřejňování smluv sdružení vytvořený Starosty pro transparentnost, jemuž se navrhuje v usnesení vyjádřit podporu, rovněž považuje za nejvyšší standard strojově čitelné texty smluv dostupné pro opakované užití. Konečně je fakt, že kdyby si někdo o podobu smluv pro opakované použití požádal, bude mu muset být poskytnuta na žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z výše uvedeného dále vyplývá, že pokud výbor akceptuje povinnost zveřejňování úplných (konsolidovaných) znění textů smluv na internetových stránkách, je třeba aspoň zveřejnit podobu smluv pro opakované užití, aby si veřejost mohla vytvořit  sama úplná znění (viz výše) a měla ke smlouvám reálný přístup.

**Závěr:**  Námitku považujeme věcně zcela nesprávnou, a trváme na tom, aby byly dokumenty zveřejňovány ve strojově čitelném formátu s možností opakovaného užití dalšími uživateli (DOCX). Není třeba se obávat toho, že by došlo k neautorizované změně dokumentů (viz dále).

**Riziko změny smlouvy v upravitelném formátu**

(INF, bod 2)

Podle odboru informatiky zveřejňování smluv ve formátech umožňujících zpracování dat s sebou podle odboru informatiky nese riziko změny smlouvy.

Za   prvé možnost změny souboru uloženého v informačním systému hl. m.  Prahy  je zcela nezávislá na formátu uloženého souboru, ale je závislá  pouze  na nastavení přístupových oprávnění. Občan bude mít ovšem  přístupová  oprávnění pouze ke čtení, a tedy nebude moci smlouvu změnit.  Pokud dojde  k opravě, budou všechny změny zaznamenány takovým způsobem, že bude možné zveřejnit jakoukoliv předchozí verzi dokumentu a informaci o tom, kdo dokument změnil z jakých důvodů. Systém lze navrhnout takovým způsobem (a běžně se to již dělá), že jakákoliv změna má přiřazen kryptografický otisk (hash) takovým způsobem, že neautorizovaná změna by vyžadovala změnit celou historii následně uložených smluv (která bude již uložena díky synchronizaci u nezávislých autorit, které mohou systém auditovat, např. občanské iniciativy).

Za   druhé podle návrhu v tisku Z-3110 bude vedle upravitelné podoby   uchováváno i naskenované a podepsané znění smlouvy, tedy takovou  smlouvu  bude možné předložit dodavatelům stejným způsobem jako dnes. To  nic  nemění na tom, že stejně jako dnes se vyžaduje uchovávat i  originál  smlouvy, neboť není zajištěno dlouhodobá průkazná archivace  podle zákona  o archivnictví. Představa, že by smlouvy byly uchovávány v závazné elektronické podobě  je značně utopická, neboť by to vyžadovalo, aby smluvní partneři měli komerční certifikát a aby byly každý rok všechny elektronicky podepsané dokumenty přerazítkovány nezávislou autoritou, která by potvrdila platnost elektronických podpisů v daný okamžik. Současná veřejná správa postupem pro archivaci závazné elektronické podoby nedisponuje.

**Závěr**: Připomínka je věcně neopodstatněná, protože formát souboru nemá žádný vliv na bezpečnost systému.

**Doložka o zveřejnění**

(LEG, bod 4)

Legislativní  odbor podotýká, že hl. m. Praha není vždy vůči druhé smluvní straně v  pozici, kdy si může diktovat případnou textaci souhlasu se zveřejněním, a  stávající text vkládaný do smluv pro potřeby jejich zveřejnění považuje  za naprosto dostačující.

Současný text vkládaný do smluv zní:

Smluvní  strany výslovně souhlasí s tím, aby tato smlouva/dohoda byla uvedena v  Centrální evidenci smluv (CES) vedené hl. m. Prahou, která je veřejně  přístupná a která obsahuje údaje o smluvních stranách, číselné označení  této smlouvy/dohody, datum jejího podpisu a text této smlouvy/dohody.  Smluvní strany prohlašují, že skutečnosti uvedené v této smlouvě/dohodě  (v článcích ..... této smlouvy/dohody) nepovažují za obchodní tajemství  ve smyslu § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a udělují  svolení k jejich užití a zveřejnění bez stanovení jakýchkoli dalších  podmínek.

Po diskusi s legislativním odborem jsme dospěli k závěru, že současný text je pro nás prozatím přijatelný.

**Závěr**: Tuto připomínku akceptujeme a navrhujeme upravit text usnesení, přílohy a důvodové zprávy.

**Doložka o účinnosti zveřejněním**

(INF, bod 5, LEG, bod 5)

Odbor  informatiky upozorňuje na možné problémy zásady "účinnost smlouvy je  podmíněná zveřejněním".

Tuto námitku nepovažujeme za důvodnou, a to  vzhledem k faktu, že zákon č. 546/2010 Zb., který platí ve Slovensku již přes čtyři roky, tuto zásadu zavádí a nejsme si vědomi toho, že by to působilo potíže zmiňované odborem.

Smyslem uvedeného opatření je, aby se opravdu všechny smlouvy systematicky zveřejňovaly. Jsme proto otevření kompromisnímu návrhu, který dosáhne tohoto cíle. Jedním příkladem je pravidlo zveřejňovat texty smluv již ve stádiu návrhu (s patřičným upozorněním), a aspoň 5 dní před schválením příslušným orgánem (s výjimkami vyplývajícími z krizových a situací, kdy hrozí organizaci značná újma - měl by být v takovém případě ustanoven orgán, např. ředitel magistrátu, který výjimku udělí). Současně navrhujeme v usnesení deklarovat podporu legislativní úpravě, která účinnost zveřejněním ve smyslu návrhu zákona o registru smluv zavede celostátně.

**Závěr:** Námitku nepovažujeme za důvodnou, ale jsme ochotni akceptovat  pozměňovací návrh na předběžné zveřejnění návrhů smluv spojené s  vyslovením podpory návrhu ustanovení o účinnosti zveřejněním v návrhu o  registru smluv.

**Závaznost zásad zveřejňování pro městské organizace**

(LEG, bod 6)

Odbor legislativy upozorňuje na potřebu na potřebu analyzovat reálnost a nákladnost takového kroku.

Máme  za to, že kdo dokáže smlouvu uzavřít, ji může i zveřejnit. Zveřejnění je jen malý krok ve srovnání se všemi předešlými částmi administrativního  postupu. Navíc největší městská společnost - dopravní podnik - smlouvy  zveřejňuje (bohužel nepříliš smysluplným způsobem) a smlouvy zveřejňuje i  tak velká organizace jako je TSK.

K omezení negativních dopadů na  obchodní společnosti vlastněné městem slouží bod 3 našeho návrhu, rada určí, které smlouvy městské firmy nemusí zveřejňovat. Zvolená lhůta jednoho roku je dostatečná pro změnu. V naprosté většině případů bude řešen pokynem nebo příkazem Rady (bez ohledu na formální název takového opatření). Například u příspěvkových organizací, resp. akciových společností vykonává Rada dle § 68 odst. 2 písm. g), resp. h), funkci zřizovatele, resp. valné hromady.

Je třeba doplnit, že dílčí procesy zahájení zveřejňování smluv mohou probíhat souběžně, např. hl. m. Praha zajistí vývoj informačního systému a během této doby bude vydána prováděcí  směrnice a pokyny, podle které začnou příspěvkové organizace a akciové společnosti měnit své vnitřní procesy, aby počínaje 1. 1. 2016 mohly smlouvy zveřejňovat podle uvedených zásad.

**Závěr**: Upravili jsme termíny, aby byly počítány od schválení usnesení, a změnili je na kontrolní. Jinak uvedené termíny považujeme za reálné.

**Zajištění informačního systému**

(INF, závěr)

Odbor informatiky má za to, že s případným přijetím návrhu je spojeno několik rizik.

1) Výdaj bude z části zmařen  po schválení státního registru smluv

Nikoli,  státní registr bude podle dostupných informací oproti tomuto systému  minimalistický. Uděláme maximum pro to, aby bylo možné výstupy z  pražského registru do toho státního snadno exportovat. Je třeba dodat, že usnesení se týká tvorby informačního systému, kde budou smlouvy zároveň uchovány (tedy v plné podobě), zatímco státní registr bude uchovávat jen anonymizovaný výstup. Spekulace o zmařené investici tedy srovnává nesrovnatelné.

2) Ve smlouvách by musely být ošetřeny podmínky zákona o registru smluv

Tento návrh je zcela nezávislý na návrhu zákona o státním registru smluv. Už dnes jsou  právní podmínky pro zveřejňování smluv uzavírané hl.  m. Prahou do smluv  vkládány, viz usnesení Rady č. 113 ze dne 21.1.2014, my navrhujeme pouze zpřesnění této doložky. Co se týče podmínek zveřejnění smluv, ty nebudou řešeny ve smlouvách, ale budou vymezeny v usnesení Rady. Doporučujeme řídit se obecně možnostmi zákona o svobodném přístupu k  informacím, což ostatně dělá i návrh zákona o registru smluv.

3) Neexistuje integrační platforma

Registr smluv není závislý na integrační platformě a neexistence integrační platformy nemůže být důvodem pro zastavení jakýchkoliv kroků při zajištění nových technických řešeních. V daném případě navrhujeme (viz bod 2 přílohy k usnesení), aby formát uchovávaných údajů odpovídal standardu, ve kterém uchovávají data v jiných městech. Máme tím na mysli zejména iniciativu Starostové pro transparenci, která sestavuje specifikaci datových prvků registru smluv. Protože takový systém se patrně stane standardem, který by integrační platforma musela akceptovat tak jako tak, není její součásná neexistence relevantní.

4) Musí se vypsat několikaletá zakázka

Máme za to, že bude možné zakázku realizovat v rámci zakázky malého rozsahu. Ve středu to doložíme nabídkou v rámci projektu, na kterém spolupracuje celá řada měst.

**Závěr**: Zajištění informačního systému by Prahu mělo stát méně díky participaci neziskového sektoru a společnému vývoji s ostatními městy, půjde tak o zakázku malého rozsahu, na kterou není třeba vypisovat soutěž, která by se protáhla na několik let díky potenciálním obstrukcím.

**Další poznámky**

1) Odbor informatiky ve svém stanovisku zmiňuje (INF, komentář k důvodové zprávě), že jako smlouvu v pravém smyslu lze chápat jen dokument podepsaný oběma smluvními stranami, a že tedy náš návrh automaticky předpokládá, že smlouvy budou elektronicky podepisovány oběma stranami. Tato námitka naráží na legální definici uvedenou v třetí větě bodu 2, která objasňuje, že pro účely tohoto návrhu se smlouvou rozumí celý text smlouvy včetně příloh a jiných součástí smlouvy. Náš návrh tedy nepředpokládá povinnost elektronického podpisu smluv oběma smluvními stranami a námitka je irelevantní.

2) Odbor informatiky namítá (INF, bod 3), že zveřejňování informací je upraveno i zákonem o ochraně osobních údajů, a proto není vhodné zveřejňovat jakékoliv pracovní smlouvy zaměstnanců úřadu. Nevidíme ale  právní překážku ve zveřejňování smluv s vedoucími pracovníky MHMP  (samozřejmě po jejich anonymizaci tak, aby rozsah zveřejněných údajů  odpovídal rozsahu dle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím podle právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 22. října 2014, sp. zn. 8 As 55/2012). Náš návrh předpokládá, že Rada vymezí smlouvy, které není třeba zveřejňovat, a že mezi ně mohou patřit například pracovní smlouvy zaměstnanců, kteří nejsou vedoucími pracovníky. Tato námitka vychází z nerespektování judikatury Nejvyššího správního soudu v oblasti poskytování informací o zaměstnancích veřejné správy a v návrhu je dostatečně řešena.