

Jak na problémy s archivací spisů zadávacích řízení

*Loni zřídila Asociace pro veřejné zakázky celkem šest pracovních skupin sestávajících ze zástupců jejích členů. Činnost skupin se zaměřuje především na hledání témat, která jsou při zadávání veřejných zakázek nejasná, sporná či jakkoliv problematická, a na snahu o jejich řešení či diskusi o nich na základě dosa-
vadních poznatků a zkušeností. Prvním tématem, jež bychom vám rádi v souvislosti s činností pracovní skupiny pro Elektronizaci zadávání veřejných zakázek představili a které reprezentuje závěry a zjištění zástupců zadavatelů, poradců a dodavatelů elektronických nástrojů, je archivace spisů zadávacích řízení.*

Při projednávání možností archivace dat (dokumentace o zadávacím řízení), která vznikla v elektronické podobě – zejména dat uložených v elektronických nástrojích – dospěla pracovní skupina k níže popsaným shrnutím a závěrům.

Očima pracovní skupiny AVZ

V současné době se podle platné legislativy neuznává certifikovaný elektronický nástroj pro zadávání veřejných zakázek (viz ust. § 213 ZZVZ) jako plnohodnotný substitut elektronického systému spisové služby, tzv. vedlejší evidence. (Zmíněná myšlenka se objevila v roce 2019 v prvotním návrhu textace dosud nepřijaté technické novely ZZVZ, nakonec z něj však byla vyřazena, neboť elektronický nástroj ve smyslu ZZVZ nesplňuje požadavky zákona č. 499/2014

Sb., o archivnictví a spisové službě, a zejména pak požadavky Národního standardu pro elektronické systémy spisové služby.)

Řada zadavatelů tak dokumenty z certifikovaného elektronického nástroje eviduje paralelně (a paradoxně) v listinné podobě, v dedikovaném datovém úložišti či v rámci elektronického systému spisové služby (eSSL). Využití eSSL je běžné například u zadavatelů z oblasti samospráv, kde má do něj přístup relativně velké množství zaměstnanců a popsanou cestou mohou řešit i podepisování protokolů z jednání komisí, prohlášení o mlčenlivosti atd. Někteří zadavatelé mají certifikovaný elektronický nástroj s eSSL propojen, jiní chtějí do eSSL migrovat data až po uzavření smlouvy či převzetí zboží/služeb s tím, že do té doby se spis vede v dedikovaném zakázkovém systému – ať již v rámci ERP, či na míru vyvinutém zakázkovém

Mgr. Martina Šelejová

Asociace pro veřejné zakázky

Členové pracovní skupiny pro elektronizaci zadávání veřejných zakázek:

Ing. Martin Rajman

Česká televize

Ing. Naďa Voráčová

Masarykova univerzita

Mgr. David Sommer

Ředitelství silnic a dálnic ČR

systému – nebo právě v certifikovaném elektronickém nástroji pro zadávání veřejných zakázek.

Migrace dat dokumentů porízených při zadávání veřejných zakázek do eSSL s sebou nese řadu obtíží. Za problematickou lze označit zejména nekompatibilitu formátů souborů (detailní rozbor viz dále): eSSL, respektive vyhláška č. 259/2012 Sb. připouští pouze velmi omezený výčet možných výstupních datových formátů souborů, avšak v zakázkové/smluvní praxi je nezbytné fungovat i s jinými formáty – někteří zadavatelé jich v zakázkovém systému používají až sto, přičemž eSSL nepřipouští ani běžné komprimovací formáty typu zip či formát mpg4 využívaný pro audiovizuální zachycení jednání komisí nebo předběžných tržních konzultací.

Při migraci dat je potřeba provést automatizovanou konverzi (či manuální, ale to zjevně není hos-



podárné a dlouhodobě udržitelné) do povolených výstupních datových formátů, což přináší řadu problémů jak z pohledu efektivity procesu a snahy o jeho modernizaci (elektronizaci), tak z pohledu technického – ne vždy se daří konverzi provést v plné míře tak, jak by si zadavatel představoval a aby plnohodnotně, bez újmy a flexibilně zachytila všechna konvertovaná data.

Samostatnou kapitolu tvoří povinnost stanovená v § 5 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů: Správce je oprávněn zpracovávat osobní údaje, pokud je to nezbytné pro splnění povinnosti, která je mu uložena právním předpisem (v daném případě např. § 216 ZZVZ), nebo úkolu prováděného ve veřejném zájmu či při výkonu veřejné moci, jímž je správce pověřen. Dle nařízení GDPR je správce povinen provést likvidaci osobních údajů v případě, že pozbude poslední právní důvod k jejich zpracování, nebo na základě žádosti subjektu údajů podle čl. 17 GDPR, či vznese-li tento námitky proti zpracování dle čl. 21 odst. 1 GDPR a neexistují žádné převažující oprávněné důvody pro zpracování.

Certifikované elektronické nástroje pro zadávání veřejných zakázek však nedisponují funkcí pro anonymizaci dokumentů nebo prosté smazání konkrétních evidovaných veřejných zakázek. Pokud tedy zadavatel není schopen provést migraci dat ukončeného zadávání veřejné zakázky z archivu certifikovaného elektronického nástroje například do eSSL (viz výše) a následně provést anonymizaci či skartační řízení dokumentace veřejné zakázky, dostává se do nezákonného stavu. Většina zadavatelů přitom k dnešnímu dni uchovává část dokumentace veřejné zakázky právě v certifikovaném elektronickém nástroji a nemá uspokojivě vyřešenu jeho integraci s eSSL či jiným obdobným provozovaným informačním systémem. V případě kontroly ze strany ÚOOÚ lze případně argumentovat vědomostí zadavatele týkající se tohoto nezákonného stavu a snahou o zjednání nápravy, nicméně účinnost takové obranné argumentační linie je omezená.

Z výše uvedených důvodů se většina zadavatelů o migraci dat do eSSL ani nepokouší. Jak již zaznělo, v procesu zadávání veřejných zakázek může vznikat

a běžně vzniká více typů formátů digitálních dokumentů (pisemností v elektronické podobě), jejichž řádná konverze do výstupního datového formátu dokumentu v eSSL je problematická, případně administrativně náročná. Některé dokumenty vzniklé v průběhu zadávacího řízení tak často zůstávají uchovány pouze v elektronickém nástroji, a nikoliv v eSSL – což jednak činí dokumentaci o veřejné zakázce nepřehlednou a dále to znesnadňuje její následnou archivaci, nemluvě o provedení skartačního řízení. Jelikož elektronický nástroj ve smyslu ZZVZ nelze považovat za samostatnou evidenci dokumentů ve smyslu zákona o archivnictví a spisové službě, je takový postup zadavatele, který je zároveň veřejnoprávním původcem dokumentů, problematický i z pohledu splnění jeho povinností vyplývajících z uvedeného zákona.

Dle závěrů pracovní skupiny AVZ tedy není oblast archivace spisů zadávacích řízení uspokojivě řešena a máme za to, že za účelem dosažení právní jistoty a posunu při elektronizaci veřejného zadávání je nezbytné zahájit kroky k unifikaci výkladu a právní úpravy – nebo přinejmenším k vydání autoritativního stanoviska, jež by obsahovalo návodná doporučení a výklady, jakým způsobem k dané oblasti smysluplně přistupovat.

Strategie 2021–2030

V souvislosti s elektronizací zadávacích řízení bychom rovněž rádi poukázali na připravený strategický dokument vlády Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2021 až 2030 (dále jen „Strategie 2021–2030“), navazující na předchozí strategie

elektronizace, který téma archivace spisů zadávacích řízení vůbec neobsahuje a neřeší. (Materiál byl rozeslán do meziresortního připomínkového řízení v říjnu 2021, s termínem dodání stanovisek do listopadu 2021. V době naší uzávěrky jsme neměli bližší informace o dalším průběhu jeho přijetí.)

Archivace spisů zadávacích řízení sice není zadáváním samotným; má-li se však elektronizace zadávání veřejných zakázek řešit komplexně, je podle našeho názoru nezbytné připustit i skutečnost, že archivace tvoří součást, ne-li proces zadávání. Jeho ukončení, „zakonzervování“ a uchování dat má pak podstatný význam pro zachování zásad a principů transparentnosti, veřejnosti, dohledatelnosti a zdokumentování zadávacích řízení.

Z uvedeného strategického materiálu pro roky 2021–2030 lze zdůraznit například hlavní poslání rozvoje elektronizace veřejných zakázek, kterým je mimo jiné jednoduché a efektivní veřejné zadávání

a podávání nabídek: „*Smyslem strategického cíle je zajištění takového ekosystému elektronizace veřejných zakázek, který umožní maximální oběh dat, odstraňování povinností poskytovat data, která stát již má, a vysokou automatizaci procesů a tím snížení administrativní zátěže při zadávání veřejných zakázek, a to jak pro zadavatele, tak pro dodavatele.*“

Přijetím Strategie 2021–2030 se má dosáhnout modernizace a dalšího rozvoje elektronizace veřejných zakázek směřujícího k jejich jednoduššímu elektronickému zadávání. Jsme přesvědčeni, že zde uvedené má plně platit i pro archivaci spisů zadávacích řízení. Proto archivace samotná nesmí být komplikovanou a časově i technicky náročnou činností v rámci zadávacího řízení. Naopak, musí být efektivní, transparentní a bezpečná, což mimo jiné znamená zajištění ideálně plně automatizace procesu archivace bez nutnosti manuálních úprav dokumentů včetně jejich formátů. Předělo by se tak i případným chybám či nedostatkům archi-

Má-li se do budoucna zadávání veřejných zakázek plně elektronizovat a je-li záměrem dosáhnout vizí a cílů, které vytyčila Strategie 2021–2030, bude nezbytné vytvořit adekvátní legislativní zázemí a eliminovat případný nesoulad, nedostatečnost či kolizi legislativních úprav – viz například výše nastíněnou problematiku konverze do eSSL.

vace. Jednu z vizí nového materiálu představuje rovněž „nemizení“ dat, kdy se předpokládá dostupnost historie minimálně po dobu 20 let.

V souvislosti se snahou o posun v oblasti archivace spisů zadávacích řízení jsme již oslovili příslušné odbory a odborné skupiny Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra s žádostí přinejmenším o vypracování společné metodiky, jak postupovat při uchování dokumentace k veřejným





zakázkám. Vyjasnění problematiky vnímáme jako nezbytné, aby byly uspokojeny požadavky legislativy jak v oblasti veřejných zakázek, tak v oblasti archivnictví a spisové služby i ochrany osobních údajů.

Detailní rozbor problému s evidencí určitých datových formátů digitálních dokumentů

Paragraf 216 odst. 1 ZZVZ ukládá zadavateli „povinnost uchovávat dokumentaci o zadávacím řízení, kterou tvoří všechny dokumenty v listinné nebo elektronické podobě a výstupy z ústní komunikace, jejichž pořízení v průběhu zadávacího řízení, popřípadě po jeho ukončení, vyžaduje ZZVZ, včetně úplného znění originálů nabídek všech dodavatelů, a to po dobu 10 let ode dne ukončení zadávacího řízení nebo od změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, nestanoví-li jiný právní předpis lhůtu delší“.

Někteří zadavatelé jsou zároveň veřejnoprávními původci dokumentů, tj. subjekty s povinností spravovat své dokumenty vedením spisové služby dle zákona o archivnictví (ZA). Jistou překážku pro uchování kompletní dokumentace o zadávacím řízení ve spisové

službě však představuje omezený výčet datových formátů digitálních

dokumentů, jejichž zpracování spisová služba umožňuje.

Dle § 64 odst. 1 ZA zajistí původci „u dokumentů v digitální podobě jejich příjem alespoň v datových formátech stanovených jako výstupní datové formáty nebo formáty dokumentů, které jsou výstupem z autorizované konverze dokumentů obsažených v datové zprávě“. Výstupní datové formáty jednotlivých druhů digitálních dokumentů stanoví vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby: „Pokud veřejnoprávní původci umožní příjem dokumentů v digitální podobě také v dalších datových formátech nebo pokud umožní příjem dokumentů v digitální podobě na přenosných technických nosičích dat, zveřejní

V textu uvedený výčet případů nemusí být konečný, neboť podle § 18 odst. 2 vyhlášky č. 168/2016 Sb. (vyhláška o uveřejňování formulářů pro účely ZZVZ a náležitostech profilu zadavatele) je zadavatel oprávněn pro dokumenty uveřejněné na profilu zadavatele použít kterýkoliv z následujících formátů:

- » pdf – portable document format
- » PDF/A – portable document format for the long-term archiving
- » xml – extensible markup language document, odpovídá-li veřejně dostupnému XSD schématu
- » fo/zfo – 602XML Filler document
- » html/htm – hypertext markup language document
- » odt – open document text
- » ods – open document spreadsheet
- » odp – open document presentation
- » txt – prostý text
- » rtf – rich text format
- » doc/docx – MS Word document
- » xls/xlsx – MS Excel spreadsheet
- » ppt/pptx – MS PowerPoint presentation
- » jpg/jpeg/jfif – joint photographic experts group file interchange format
- » png – portable network graphics
- » tif/tiff – tagged image file format
- » gif – graphics interchange format

Podle § 18 odst. 3 zmíněné vyhlášky může zadavatel pro dokumenty uveřejněné na profilu zadavatele použít i oborově obvyklý formát jiný než výše uvedený s podporovaným a zdarma dostupným prohlížečem daného formátu.



jejich přehled na úřední desce nebo, nezřizují-li úřední desku, na svých internetových stránkách.“

Jako příklad lze uvést elektronický systém spisové služby Ginis, umožňující příjem digitálních dokumentů v následujících formátech: txt, prostý text; rtf, rich text format; doc/docx, MS Word document; xls/xlsx, MS Excel spreadsheet; htm/html, hypertext markup language document; pdf, pdf/a, portable document format; jpg, joint photographic experts group file interchange format; tif, tagged image file format; png, portable network graphics; gif, graphics interchange format; isdoc/isdocx, information system document, verze 5.2 a vyšší.

Archivní formáty například zip, rar, arj apod. nelze použít. Jiné než výše uvedené formáty není možné ve spisové službě konvertovat legislativně předepsaným postupem do stanoveného výstupního datového formátu dokumentu. V případě archivních formátů je nutná ruční extrakce komprimovaných souborů před jejich evidencí do spisové služby. Daná skutečnost komplikuje evidenci například následujících druhů digitálních dokumentů

běžně vznikajících v souvislosti se zadávacím řízením:

» objemné součásti zadávací dokumentace jako například projektová dokumentace staveb sestávající z velkého množství souborů

(na profilu zadavatele často zveřejňována v komprimovaném formátu) včetně výkresů ve formátu dwg;

» nabídky účastníků sestávající z většího množství dokumentů podané prostřednictvím elektronického nástroje v podobě komprimovaných souborů (zip, rar, 7z apod.);

» audiovizuální záznamy ústní komunikace ve formátu mp4, například osobní jednání v rámci PTK či jednání s účastníky v JŘBU/JŘSU;

» základní vybrané informace o zadávacím řízení, které se v souladu s legislativou zveřejňují na profilu zadavatele ve strukturované podobě jako dokument xml, například výše skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky;

» kompletní informace o veřejné zakázce exportované z elektronického nástroje – například zprávy, formuláře, zadávací dokumentace včetně dodatečných informací, ostatní interní a veřejné dokumenty, přijaté elektronické nabídky – v podobě zip archivu. ▲

SHRNUTÍ

- **V současné době se podle platné legislativy neuznává certifikovaný elektronický nástroj pro zadávání VZ jako plnohodnotný substitut elektronického systému spisové služby, tzv. vedlejší evidence.**
- **Řada zadavatelů tak dokumenty z certifikovaného elektronického nástroje eviduje paralelně v listinné podobě, v dedikovaném datovém úložišti či v rámci elektronického systému spisové služby (eSSL).**
- **Migrace dat dokumentů pořízených při zadávání VZ do eSSL s sebou nese řadu obtíží, zejména nekompatibilitu formátů souborů. Je také třeba provést automatizovanou konverzi do povolených výstupních datových formátů, což znamená další problémy.**
- **Dle pracovní skupiny AVZ tedy není oblast archivace spisů zadávacích řízení uspokojivě řešena a za účelem dosažení právní jistoty i posunu při elektronizaci veřejného zadávání je nezbytné zahájit kroky k unifikaci výkladu a právní úpravy.**
- **Má-li se do budoucna zadávání VZ plně elektronizovat a je-li záměrem dosáhnout vizí a cílů, které vytyčila vládní Strategie 2021–2030, bude nezbytné vytvořit adekvátní legislativní základy a eliminovat případný nesoulad, nedostatečnost či kolizi legislativních úprav.**