

**Zpráva o projektu elektronické Sbírky zákonů
a mezinárodních smluv (e-Sbírka)
a
elektronického legislativního procesu (e-Legislativa)**

**Ministerstvo vnitra
28. února 2018**

Obsah

Manažerské shrnutí zprávy	3
Projekt e-Sbírka a e-Legislativa - jeho cíle, přínosy a principy	4
Elektronický legislativní proces jako zásadní krok modernizace tvorby práva České republiky.....	6
Realizace projektu	8
Další kroky v realizaci projektu e-Sbírka a e-Legislativa	10
Financování projektu e-Sbírka a e-Legislativa	12
Perspektivy dalšího rozvoje po dokončení systému e-Sbírka a e-Legislativa	12
Závěr.....	14

Manažerské shrnutí zprávy

Projekt elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) představuje zásadní modernizační krok eGovernmentu v oblasti tvorby práva a přístupu k platnému právu a je pevnou součástí rámce strategických cílů vlády v oblasti eGovernmentu. Cílem projektu je zvýšit dostupnost, přehlednost a srozumitelnost platného práva a zkvalitnit, zefektivnit a zpřehlednit jeho tvorbu ve všech stádiích legislativního procesu. Zároveň směřuje k větší transparentnosti legislativního procesu, a tím k prevenci korupčních rizik spojených s tvorbou práva.

Realizace projektu vytvoří jednotné místo pro přístup k platné, minulé a připravované legislativě. Poskytne nepřetržitý a bezplatný přístup k ověřeným informacím o minulé a platné právní úpravě, zavede právně závaznou elektronickou podobu právního předpisu, včetně právní závaznosti úplného (konsolidovaného) znění, a propojí informace o právu České republiky a Evropské unie s odůvodňujícími, vysvětlujícími a metodickými dokumenty veřejné správy. V oblasti tvorby práva zavede moderní nástroje tvorby a projednávání návrhů právních předpisů, které budou založeny na využívání přesných dat o textu právních předpisů v úplném (a tedy i výrazně srozumitelnějším znění). Bude respektovat přirozenou podobu legislativní práce, propojí celý legislativní proces od počátku prací až po publikaci právního předpisu ve Sbírce zákonů, zvýší přehlednost legislativního procesu pro tvůrce práva i pro ty, kteří jej sledují a posílí transparentnost legislativního procesu.

Projekt staví na existujících datových centrech Ministerstva vnitra (DC eGov) a také v široké míře využívá již vybudované nástroje eGovernmentu, zejména služby poskytované Centrálním místem služeb (CMS 2.0). Systém e-Sbírka a e-Legislativa bude vzájemně propojen s existujícími legislativními knihovnami Úřadu vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu, bude využívat data a poskytovat data systémům Evropské unie EUR-Lex a N-Lex. Poskytne zdroj ověřených, hluboce strukturovaných a metadaty popsanych dat, která budou poskytována jako Open Data.

V rámci technické realizace projektu bylo získáno kofinancování projektu z Integrovaného regionálního operačního programu, vytvořeno technické řešení systému a zpracována zadávací dokumentace veřejných zakázek. Veřejné zakázky na implementaci systému e-Sbírka a e-Legislativa a verifikaci jeho datové báze, jejichž prostřednictvím bude výstavba systému realizována, byly vyhlášeny jako otevřená řízení na konci srpna 2017 a nyní probíhá vyhodnocení předložených nabídek. Výstavba systému a následující testování budou vyžadovat nejméně 24 měsíců od podpisu smlouvy.

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), který tvoří základ právní úpravy řešení projektu, byl schválen Parlamentem 16. června 2016. Nabyde účinnosti dnem

1. ledna 2020. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, Senátem projednán v minulém volebním období Poslanecké sněmovny nebyl, neboť jeho další projednání podmiňoval Senát novelou Ústavy České republiky, která by prodloužila lhůtu pro projednávání návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou Senátu. Návrh zákona bude proto vláda do Poslanecké sněmovny znovu. Účinnost zákona č. 222/2016 Sb. se navrhuje posunout na 1. leden 2021, aby mohla být zbývající část právní úpravy přijata a zapracována do technického řešení a systém e-Sbírka a e-Legislativa řádně uveden do praxe.

Realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa otevírá pro budoucnost možnost řešení tvorby a publikace právních předpisů na úrovni územně samosprávných celků. V e-Sbírce se také počítá s využitím Evropského identifikátoru legislativy (ELI), který má zajistit interoperabilitu mezi národními databázemi právních předpisů a databázemi evropských institucí, usnadnit propojení dokumentů veřejné správy České republiky a usnadnit komerční i nekomerční využití dat systému e-Sbírka a e-Legislativa.

Projekt e-Sbírka a e-Legislativa - jeho cíle, přínosy a principy

Projekt elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa) představuje zásadní modernizační krok v oblasti tvorby práva a přístupu k platnému právu.

Projekt reaguje na široce kritizované nedostatky v oblasti přístupu k informacím o platném a minulém právu, zejména zastaralou právně závaznou podobu právního předpisu, absenci ověřených a státem garantovaných informací o minulé a aktuální právní úpravě a zastaralost prostředků pro tvorbu práva, které neodpovídají nárokům komplexního právního řádu České republiky úzce provázaného s právem Evropské unie a s mezinárodním právem.

Stávající situace fakticky omezuje dostupnost platného práva, které pro každého stanovuje závazná vodítka jeho jednání, a současně potlačuje význam práva Evropské unie, vede k prohlubujícímu se zhoršování kvality právního řádu České republiky, udržuje nízkou transparentnost tvorby práva a představuje překážku zvyšování konkurenceschopnosti České republiky jako celku a českých podnikatelských subjektů v rámci společného trhu Evropské unie. Dále významně omezuje přístup osob zrakově postižených k pramenům práva a nevytváří prostor pro tvorbu nástrojů s přidanou hodnotou.

Cílem projektu je zvýšit dostupnost, přehlednost a srozumitelnost platného práva a zkvalitnit, zefektivnit a zpřehlednit jeho tvorbu ve všech stádiích legislativního procesu. Zároveň směřuje k větší transparentnosti legislativního procesu, a tím k prevenci korupčních rizik spojených s tvorbou práva.

Řešení, které projekt přináší, poskytne nepřetržitý a bezplatný přístup k ověřeným informacím o minulé a platné právní úpravě, zavede právně závaznou elektronickou podobu právního předpisu, včetně právní závaznosti úplného (konsolidovaného) znění, a propojí informace o právu České republiky a Evropské unie s odůvodňujícími, vysvětlujícími a metodickými dokumenty veřejné správy.

V oblasti tvorby práva je prioritou zavést moderní nástroj tvorby a projednávání návrhů právních předpisů, který bude založen na využívání přesných dat o textu právních předpisů v úplném (a tedy i výrazně srozumitelnějším) znění. Bude respektovat přirozenou podobu legislativní práce, propojí celý legislativní proces od počátku prací až po publikaci právního předpisu ve Sbírce zákonů, zvýší přehlednost legislativního procesu pro tvůrce práva i pro ty, kteří jej sledují, a posílí transparentnost legislativního procesu. Přispěje ke kvalitě právních předpisů tak, že umožní systematickou aplikaci legislativních pravidel a sjednocování právní terminologie, usnadní jejich dodržování pro všechna stadia legislativního procesu, umožní automatizaci části formálních procesů tvorby práva a tvůrcům právních předpisů poskytne větší prostor věnovat se obsahové stránce legislativních návrhů.

Jádrem systému e-Sbírka je digitalizované právo, minulé i současné, ve dvou základních podobách:

- právně závazné úplné (konsolidované) znění ve formě právních aktů řazených ve Sbírce obdobně jak dnes, avšak v elektronické podobě,
- informativní strukturovaná podoba, která umožní moderní dynamickou práci s právními předpisy, jako vyhledávání v textu, zobrazení úplných znění v různých časových okamžicích, svázání základních předpisů s jejich novelami, využívání odkazů do souvisejících předpisů a právních slovníků České republiky i Evropské unie.

e-Sbírka bude dostupná všem adresátům práva bezplatně na veřejném webovém portále. Základní podmínkou pro vznik e-Sbírk je vytvoření přesné, ověřené a hluboce strukturované datové báze právních předpisů a jejich úplných znění. Její součástí bude i tezaurus českých právních předpisů CzechVoc jako jeden z nástrojů snazšího vyhledávání v systému a současně jako podklad pro sjednocování terminologie právního řádu. Datová báze se stane jednak spolehlivým zdrojem informací o právu České republiky a současně umožní vývoj a aplikaci pokročilých nástrojů pro tvorbu a projednávání právních předpisů.

Druhou klíčovou částí projektu je systém elektronické tvorby právních předpisů (e-Legislativa), tedy zajištění všech činností legislativního procesu v elektronické podobě. Hlavními vlastnostmi e-Legislativy jsou:

- tvorba právních předpisů ve všech fázích legislativního procesu ve strukturované podobě,
- podpora legislativních procesů od přípravy návrhu přes jeho schválení až po publikaci ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, propojení všech zainteresovaných institucí v rámci jednoho procesu,
- zveřejňování návrhů v jednotlivých stavech legislativního procesu,

- podpora pro připomínková řízení, vyhlašování právních aktů ve Sbírce zákonů mezinárodních smluv, automatické generování novelizačních bodů a další specifické části legislativního procesu,
- propojení s existujícími legislativními knihovnami Úřadu vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu.

Systémy e-Sbírka a e-Legislativa jsou vzájemně provázány, a to jak datově tak procesně. Zdrojem novelizačních legislativních procesů v e-Legislativě jsou existující úplná znění právních předpisů uložená v e-Sbírce. Výsledky legislativních procesů probíhajících v e-Legislativě jsou opět publikovány v e-Sbírce.

Systém e-Sbírka a e-Legislativa bude vzájemně propojen se systémem Registr práv a povinností a bude využívat data a poskytovat data systémům Evropské unie EUR-Lex a N-Lex. Projekt staví na existujících datových centrech Ministerstva vnitra (DC eGov) a také v široké míře na již vybudovaných nástrojích eGovernmentu, zejména na službách poskytovaných Centrálním místem služeb (CMS 2.0).

Realizace projektu vytvoří jednotné místo pro přístup k platné, minulé a připravované legislativě. Poskytne zdroj ověřených, hluboce strukturovaných a metadaty bohatě popsaných dat, která budou poskytována jako Open Data. Nabídne referenční systém unikátních identifikátorů právních předpisů, který (společně s nabízenými daty) umožní odkazovat na právní předpisy v e-Sbírce a propojovat je se souvisejícími dokumenty. Významně tak obohatí služby typu „Životní situace“ a současně umožní realizovat nové služby v oblasti informací o právu či o jeho tvorbě, včetně posílení společenské diskuze o připravované či projednávané legislativě.

Elektronický legislativní proces jako zásadní krok modernizace tvorby práva České republiky

Systém e-Legislativa má několik hlavních komponent:

- Editor právních předpisů, pracovně zvaný „e-Šablona“,
- Datové a procesní jádro e-Legislativy,
- Portál e-Legislativy.

Hlavním pracovním nástrojem legislativně-technického pracovníka při tvorbě nebo úpravě předpisů bude Editor právních předpisů, pracovně zvaný „e-Šablona“. e-Šablona je specifický editor, který bude umožňovat tvorbu a novelizaci předpisů dle všech legislativních pravidel. Nebude tedy pracovat pouze se slovy, větami či odstavci, jako obyčejné textové editory, ale bude rozumět i struktuře právního předpisu, tzn. pracovat s hlavami, paragrafy či číslovanými odstavci. Editor bude používán pro tvorbu právních předpisů i souvisejících dokumentů jako jsou vyhlášky, zákony, mezinárodní smlouvy, nálezy Ústavního soudu, důvodové zprávy a další.

Editor bude poskytovat velké množství legislativně-technických funkcí a bude zajišťovat automatickou podporu dodržování legislativně-technických pravidel, například automatické přečíslovávání odstavců. Bude mimo jiné umožňovat současnou práci nad jedním návrhem pro více osob, poskytovat nástroje pro připomínkové řízení nebo zobrazovat souvislosti textu ve vazbě na jiné předpisy, procesy státní správy či výkladové slovníky. Bude možné srovnávání různých verzí jednoho návrhu. Editor bude také podporovat celý systém podávání, projednávání a schvalování pozměňovacích návrhů.

Editor právních předpisů přinese zásadní změnu podoby přípravy novely právního předpisu. Úpravy předpisu (novelizace) budou zapracovávány přímo do posledního platného znění novelizovaného předpisu. Novelizační změny budou v textu zvýrazněny. Novelizační změny budou uloženy v systému ve strukturované podobě, což umožní výrazně zmodernizovat a zpřehlednit legislativní proces pro všechny jeho účastníky. Ze změn v textu předpisu bude například poloautomaticky generováno znění novelizačních bodů, bude možné zobrazit více změn (návrhů) v textu najednou a zjistit tak důsledky současného přijetí různých pozměňovacích návrhů. Systém také bude schopen automaticky detekovat kolize návrhů a upozornit na ně.

Editor právních předpisů „e-Šablona“ bude primárně pracovat on-line s daty Datového a procesního jádra e-Legislativy a s e-Sbírkou, což umožní intuitivní práci s celým kontextem právního předpisu, jako jsou jeho vazby na jiné předpisy, přechozí novely, výkladové slovníky a další připojené informace. Editor však bude umět pracovat i v off-line režimu, tzn. bez připojení k internetu. V tomto režimu editor poskytne základní funkce pro úpravu předpisu samotného. Po připojení k internetu pak budou všechny úpravy zapsány do Datového a procesního jádra e-Legislativy.

Datové a procesní jádro e-Legislativy uchovává všechny rozpracované právní předpisy a návrhy na jejich změny (např. pozměňovací návrhy), doprovodné dokumenty jako důvodové či zpravodajské zprávy, připomínky a další související informace. Udržuje též stav legislativního procesu každého návrhu, poskytuje funkce pro posun stavu procesu, předání návrhu mezi institucemi (např. z vlády do Poslanecké sněmovny) či vyhlášení výsledného právního aktu v e-Sbírce. Systém udržuje informace o textu rozpracovaného předpisu ve všech stavech legislativního procesu. Je tak možné rekonstruovat, jakým způsobem se návrh vyvíjel.

Přístup k informacím e-Legislativy bude zajišťovat webový portál e-Legislativy, který bude mít svou veřejnou a neveřejnou část. Ve veřejné části budou k dispozici všechny zveřejnitelné informace o jednotlivých návrzích v legislativním procesu, včetně stavu procesu, textu návrhu (ve formě „revizí“ v úplném znění předpisu i ve formě novelizačních bodů) a jeho historie, včetně připomínek, pozměňovacích návrhů, souvisejících předpisů nebo doprovodných dokumentů. V neveřejné části přístupné po přihlášení do systému bude možné dle oprávnění konkrétního uživatele

posouvat stav legislativního procesu, podat připomínku nebo pozměňovací návrh nebo pracovat s návrhy, které prozatím nejsou rozhodnutím autora zveřejněny.

System e-Sbírky a e-Legislativy se stane autoritativním zdrojem informací o právních předpisech České republiky a stavu legislativního procesu všech návrhů. e-Sbírka a e-Legislativa nenahradí existující systémy institucí, které se účastní legislativního procesu, ale propojí se s nimi. Jedná se zejména o informační systémy Úřadu vlády České republiky oDok/eKLEP, systém Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a systém Senátu Parlamentu České republiky. Tyto systémy typicky řídí projednávání návrhů v institucích na organizačně mnohem detailnější úrovni, než je formální legislativní proces, který bude sledován e-Legislativou. Koncepce řešení předpokládá, že věcně bude stav projednávání návrhu řízen stávajícími systémy institucí, které budou e-Legislativu informovat při změnách formálních stavů návrhů. Na druhou stranu e-Legislativa bude pro systémy institucí zdrojem všech textů předpisů, například systém Poslanecké sněmovny z ní bude přebírat podklady pro tvorbu tisků. Je tedy nezbytné vytvořit nástroje pro výměnu dokumentů, metadat a informací o změnách stavů mezi systémy.

Všechny změny v textech předpisů, ať už např. nové zákony nebo jejich novelizace, bude nutné primárně zpracovávat v Editoru právních předpisů. To se týká i připomínek a pozměňovacích návrhů. Práce s úplnými (konsolidovanými) zněními předpisů vyžaduje též formální řešení situací, kdy je v legislativním procesu více novelizací téhož předpisu, které navíc mohou být potenciálně kolizní. Takové situace je nicméně nutné řešit i nyní a systém pro ně nově poskytne intuitivní nástroje řešení.

Realizace projektu

Zahájení přípravy realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa souvisí se zapojením České republiky do intenzivní výměny informací mezi publikačními úřady států Evropské unie a států usilujících o členství v Evropské unii zahájené v roce 2000. Byly identifikovány základní principy, které by měly modernizační úsilí publikačních úřadů řídit: závaznost elektronické podoby právních předpisů, tvorba moderních, přesných a nepřetržitě dostupných oficiálních databází obsahujících vedle vyhlášených i úplná (konsolidovaná) znění právních předpisů, nezbytnost souběžného řešení oblasti tvorby a vyhlášení práva, využívání otevřených technologických standardů a zdůraznění pozice publikačního úřadu jako referenčního zdroje ověřených, strukturovaných, přístupných, otevřených a dále zpracovatelných dat o právních předpisech. S těmito principy se Ministerstvo vnitra při řešení otázek modernizace tvorby a vyhlášení práva ztotožnilo. Reagovalo současně na specifické potřeby českého právního řádu poznamenaného řadou zásadních historických změn, rychlým vývojem a častými změnami, zejména pokud jde o význam právní závaznost úplných znění právních předpisů a o práci s nimi při tvorbě právních předpisů.

Mezi lety 2007 a 2010 byly tyto principy po nezbytném projednání a dořešení komplexních otázek spojených s jejich aplikací v právním řádu České republiky poprvé promítnuty do koncepce řešení projektu e-Sbírka a e-Legislativa. Vláda České republiky přijala Věcný záměr zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů dne 4. srpna 2010 usnesením č. 554. Vláda zároveň zahrnuje projekt e-Sbírka a e-Legislativa do programového prohlášení vlády a projekt se stal od tohoto okamžiku trvale pevnou součástí rámce strategických cílů vlády v oblasti eGovernmentu. Období tvorby základní koncepce řešení projektu bylo završeno úspěšně realizovanou veřejnou soutěží o návrh obecné architektury systému e-Sbírka a e-Legislativa. Vítězný návrh se stal základem pro další rozpracování technického řešení v realizační fázi projektu.

Postupné uvolňování prostředků z nerealizovaných projektů Integrovaného operačního programu umožnilo Ministerstvu vnitra v závěru roku 2012 zahájit přípravné práce pro vyhlášení výzvy na předložení žádosti o kofinancování projektu z Integrovaného operačního programu Evropské unie. V období od roku 2013 do roku 2014 pak probíhala první fáze realizace projektu, ve které byly připraveny základní dokumenty pro kofinancování projektu z prostředků Evropské unie a současně byla zpracována podrobná architektura systému e-Sbírka a e-Legislativa. S ohledem na časová omezení tehdy končícího programového období strukturálních fondů Evropské unie 2007 – 2013, které neumožňovalo financování zahájených projektů za horizont roku 2015, a na časovou náročnost projektu byla realizace projektu posunuta na nové programové období. Dokumenty vytvořené v tomto období se staly základem realizace projektu v programovém období strukturálních fondů Evropské unie 2014 – 2020.

V rámci realizace projektu, která pokračovala v roce 2015, zajistilo Ministerstvo vnitra kofinancování z Integrovaného regionálního operačního programu (dále „IROP“). V období 2016 až 2017 byl aktualizován detailní návrh architektury technického řešení projektu, byly do něj zapracovány nově dostupné sdílené služby eGovernmentu. Následně byla připravena zadávací dokumentace veřejných zakázek, jejichž prostřednictvím bude projekt implementován. Jedná se o veřejné zakázky na výstavbu systému e-Sbírka a e-Legislativa a pětiletou podporu jeho provozu a dále na nezávislou verifikaci datové báze systému e-Sbírka a e-Legislativa. Zvolené řešení je založeno na realizaci otevřených veřejných zakázek, klade důraz na přesnost a kvalitu datové báze, na modifikovatelnost řešení a eliminaci rizik pro zadavatele. Zajišťuje Ministerstvu vnitra možnost systém, jehož bude plným vlastníkem, dále rozvíjet a modifikovat a v budoucnu volně rozhodovat o realizátorovi dalšího rozvoje či budoucí podpory systému. Veřejné zakázky prošly náročným procesem schvalování jak interně, tak i ze strany Ministerstva financí a Centra pro regionální rozvoj.

Veřejné zakázky byly vyhlášeny jako otevřená zadávací řízení v elektronické podobě přes Národní elektronický nástroj na konci srpna 2017. Lhůta pro podání nabídek došla 24. ledna 2018. Nyní probíhá vyhodnocení předložených nabídek. Předpokládáný okamžik podpisu smlouvy je, s ohledem na nezbytnost komplexního

posouzení nabídek a pravidla kofinancování z IROP nejdříve v květnu 2018. Tento termín je třeba s ohledem na možnost neúspěšných uchazečů odvolat se proti rozhodnutí zadavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže jako optimistický.

V rámci období 2015 až 2016 byla přijata základní právní úprava legislativního řešení v podobě zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). Zákon byl schválen Parlamentem 16. června 2016, publikován ve Sbírce zákonů byl dne 20. července 2016 a účinnosti nabude dnem 1. ledna 2020. Zakotvuje základní výše popsané rysy řešení zásadní modernizace a digitalizace procesu tvorby a vyhlášení právních předpisů. Zejména se jedná o právně závaznou elektronickou podobu Sbírky zákonů a mezinárodních smluv, tvorbu, předkládání a schvalování novel právních předpisů v úplném znění a povinné využívání moderních elektronických nástrojů tvorby návrhů právních předpisů v celém procesu tvorby právních předpisů.

Dále v roce 2016 (v návaznosti na předchozí jednání z let 2008 – 2014) probíhala jednání se zástupci Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Úřadu vlády, na kterých byly projednávány podrobnosti nezbytné pro následnou implementaci projektu na půdě těchto institucí a v rámci jimi řízených etap legislativního procesu. Organizační výbor Poslanecké sněmovny přijal dne 7. prosince 2016 usnesení č. 347, které (spolu s obdobnými požadavky ze strany předsedy vlády a předsedy Senátu) vyžadovalo zavedení systému e-Sbírka a e-Legislativa při minimálním zásahu do stávajících postupů tvorby a projednávání návrhů právních předpisů. V návaznosti na výše zmíněné požadavky, které jsou do jisté míry protikladné vůči zásadním změnám legislativní práce vyžadovanými v rámci zákona č. 222/2016 Sb., byla v období ledna až května 2017 uskutečněna řada jednání, která měla s kanceláři obou komor Parlamentu projednat možnosti zapracování vznesených požadavků a směřovala k nalezení kompromisního řešení na platformě řešení obsaženého v zákoně č. 222/2016 Sb. Jednání byla uzavřena s tím, že na jejich základě zaslalo v červnu 2017 Ministerstvo vnitra předsedům Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky a předsedovi vlády návrh úpravy řešení reflektující výsledky jednání. Poslanecká sněmovna, Senát i Úřad vlády vůči navrženému řešení nevznesly připomínky.

Další kroky v realizaci projektu e-Sbírka a e-Legislativa

Výstavba systému a následující testování budou vyžadovat nejméně 24 měsíců od podpisu smlouvy s dodavatelem všešlymi z veřejných zakázek. Podstatná část úsilí bude věnována digitalizaci, strukturování textu právních předpisů, jejich popisu metadaty, tvorbu historických a aktuálních konsolidovaných znění a jejich ověření proti jiným nezávislým zdrojům dat. Tvorbu vlastního zdroje nelze nahradit využitím již existujících zdrojů, neboť fungování systému v intencích požadovaného řešení vyžaduje zcela novou úroveň jejich strukturování a přesnosti a zároveň zcela

transparentní a přesné vytváření pod dohledem veřejné moci. Neméně důležitou položkou technické realizace je velké množství částečně či plně automatizovaných technologií pro práci s textem právního předpisu a pro řadu činností spojených s tvorbou právních předpisů, jejich projednáváním a schvalováním. Realizace projektu bude probíhat za úzké spolupráce s partnerskými institucemi, tj. Poslaneckou sněmovnou, Senátem a Úřadem vlády.

Za účelem hladkého přechodu na nový systém e-Legislativy Ministerstvo vnitra připravuje rozsáhlý školicí program, který zabezpečí školení a výukové materiály nejen pro poslance, jejich asistenty a další uživatele, ale zejména pro odborný aparát Poslanecké sněmovny, Senátu a jednotlivých ústředních úřadů. Systém bude možné vyzkoušet i v rámci pilotního provozu. Po počátečním období naopak využívání systému sníží zátěž kladenou na pracovníky aparátu Poslanecké sněmovny v porovnání se současným stavem.

Prioritou Ministerstva vnitra bude vedle pokračování technické realizace projektu zejména prosazení změnového zákona, který promítá změny vyplývající ze zákona č. 222/2016 Sb. do právního řádu České republiky. Klíčovými jsou především novely jednacích řádů obou komor Parlamentu České republiky, které zavádějí plně elektronickou podobu legislativního procesu a nástroje a postupy e-Legislativy na půdě Parlamentu České republiky. Tento zákon byl předložen již v minulém volebním období, nicméně Senát jeho projednání podmínil přijetím změn Ústavy České republiky, které měly Senátu přinést delší lhůtu na projednání návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou. Požadované změny Ústavy doposud přijaty nebyly. Vzhledem k postoji Senátu nemohla být proto přijata ani nezbytná právní úprava pro modernizaci tvorby a publikaci práva jako celek. S ohledem na skutečnost, že skončilo volební období minulé Poslanecké sněmovny, kterou byl zákon schválen, bude návrh zákona předložen do Poslanecké sněmovny znovu.

Budou pokračovat jednání se zástupci Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Úřadu vlády, jejichž výstupem bude konkrétní podoba integrace jednotlivých legislativních knihoven a podrobnosti práce v rámci těchto institucí v jimi řízených etapách legislativního procesu.

Ministerstvo vnitra usiluje o co nejdřívější realizaci projektu. Řádné projednání, schválení a zapracování kompletní právní úpravy vyžaduje nicméně značný časový úsek. Dále je třeba vzít v úvahu stále probíhající zadávací řízení na implementaci projektu systému e-Sbírka a e-Legislativa, celkově komplikovaný a časově náročný proces realizace komplexního projektu kofinancovaného z prostředků Evropské unie. V souvislosti s těmito skutečnostmi bude Ministerstvo vnitra navrhopvat v rámci projednávání nového změnového zákona posun účinnosti zákona č. 222/2016 Sb., která je v současnosti stanovena na 1. leden 2020 tak, aby byla současně vytvořena dostatečná časová rezerva pro bezproblémové dokončení časově náročného projektu kofinancovaného ze strukturálních fondů Evropské unie a uvedení systému e-Sbírka a e-Legislativa do praxe. Předpokládaným novým datem účinnosti právní úpravy jako celku je 1. leden 2021.

S ohledem na výše popsané, zejména na probíhající zadávací řízení, v tuto chvíli nelze poskytnout plný, na konkrétní data navázaný harmonogram další realizace projektu. V harmonogramu projektu bude nicméně počítáno s nezbytným obdobím i na pilotní ověření systému, proškolení uživatelů e-Legislativy a jejich seznámení se se systémem a pro migraci rozpracovaných legislativních úkolů do nového systému.

Financování projektu e-Sbírka a e-Legislativa

Náklady spojené s realizací informačních systémů jsou kofinancovány z evropských strukturálních fondů (80% kofinancování). Ministerstvo vnitra současně připravuje projekt operačního programu Zaměstnanost, který umožní financovat školení uživatelů. Na základě předložených nabídek lze očekávat, že reálné náklady na samotnou realizaci se budou pohybovat na úrovni 470 mil. Kč a celkové náklady včetně podpory provozu na 5 let, navazujících školení a rozvojových prací v celkové výši maximálně 625 mil. Kč.

Na náklady na tvorbu databáze lze nahlížet jako na odloženou investici, neboť Česká republika na rozdíl od většiny evropských zemí na počátku 90. let opustila vytváření veřejného právního informačního systému a nedisponuje tak žádným ověřeným zdrojem dat. Tento zdroj dat je proto třeba v rámci projektu nově vytvořit (a ověřit). Investice do pokročilých nástrojů e-Legislativy (tvoří cca polovinu celkových nákladů na výstavbu systému) přinesou významnou úsporu času legislativců a možnost soustředit se na obsahovou stránku tvorby právních předpisů. Investice do kvalitní, hluboce strukturované datové báze a vysokého stupně automatizace nástrojů systému pak přinesou nejen potřebné funkcionality adresátům práva a legislativcům, ale přispějí také k nízkým provozním nákladům systému. Zdrojové kódy e-Sbírky i e-Legislativy se stanou po dokončení projektu majetkem státu a počítá se s jejich znovupoužitelností - například pro nástroje pro tvorbu a publikaci právních předpisů na úrovni územně samosprávných celků. Data systému se jako Otevřená data stanou základem navazujících komerčních i nekomerčních služeb právní informatiky.

Perspektivy dalšího rozvoje po dokončení systému e-Sbírka a e-Legislativa

Projekt e-Sbírka a e-Legislativa je realizován i s ohledem na jeho potenciál stát se po jeho dokončení základem řešení v řadě dalších citlivě vnímaných otázek.

Jedním z možných pozdějších směrů rozvoje projektu, který by přinesl adresátům práva řadu výhod, je publikace právních předpisů územních samosprávných celků v budoucím systému e-Sbírka. Přístup k právním předpisům s celostátní i územně omezenou platností by byl poskytován na jednom místě. Právní předpisy územních samosprávných celků by byly provázány s právními předpisy

zmocňujícími k jejich vydání. Stejně tak by bylo možné začít na úrovni územních samosprávných celků používat nástroj e-Legislativa pro snazší a transparentnější tvorbu předpisů územních samosprávných celků a pro jejich jednoduchou publikaci v e-Sbírce včetně (polo)automatické tvorby úplných znění, vazeb na související právní předpisy, zařazení obsahu předpisů územních samosprávných celků do slovníku CzechVoc usnadňujícího jejich výklad atd. Z dlouhodobého hlediska by toto rozšíření e-Sbírky umožnilo přístup k aktuálnímu úplnému právně závaznému úplnému znění právních předpisů územních samosprávných celků. Možné rozšíření funkcionalit e-Sbírky a e-Legislativy o podporu tvorby a vyhledávání právních předpisů územních samosprávných celků bylo se zástupci územních samosprávných celků diskutováno opakovaně. Zástupci Asociace krajů České republiky již o tuto možnost dalšího rozvoje systému projeví intenzivní zájem.

Dále považujeme za vhodné uvést, že v návrhu připravované Informační koncepce České republiky se navrhuje zahrnout e-Sbírku mezi sdílené služby eGovernmentu, neboť do budoucna bude představovat hlavní referenční nástroj pro odkazování se na platné, historické i připravované právní předpisy, mezinárodní smlouvy a další akty. Poskytování dokumentů obsažených v e-Sbírce k opětovnému užití v souladu se směrnicí 2003/98/ES, zejména jejich využití v rámci iniciativy Open Data, je jedním z hlavních cílů a benefitů projektu.

V e-Sbírce se také počítá s využitím Evropského legislativního identifikátoru (ELI), který byl v rámci Evropského fóra úředních listů přijat rozhodnutím rady EU č. 2012/C325/02. ELI má zajistit interoperabilitu mezi národními databázemi právních předpisů a databázemi evropských institucí a usnadnit komerční i nekomerční využití dat o legislativě. Takovýto systém je čitelný a srozumitelný pro člověka a zároveň je strojově čitelný. ELI zajistí komplexnost, zrychlení vyhledávání potřebných právních dat a také změny v konsolidovaných právních textech. ELI přispěje k lepšímu přístupu k právu EU a jeho metadatům. ELI dokáže pracovat i s konsolidovaným textem a s již zrušenými právními předpisy. Použití ELI usnadní automatizovanou výměnu a zpracování dat o právních předpisech mezi jednotlivými službami nejen v rámci EU, ale také mezi službami českého eGovernmentu a komerčními službami. Zásadní význam právních předpisů jako základu pro výkon veřejné moci lze dále využít pro propojování dokumentů vytvářených veřejnou mocí. Jednou ze zajímavých oblastí aplikace ELI je, s ohledem na význam judikatury vyšších soudních instancí pro aplikaci práva, i propojování judikatury s daty e-Sbírky.

Poskytnutí ověřených dat systému e-Sbírka a e-Legislativa a nástrojů typu ELI lze současně vnímat jako základ pro nový otevřený trh služeb právní informatiky, který bude moci nabídnout více služeb s přidanou hodnotou. Otevře i možnost budování nekomerčních aplikací, které mohou zvýšit přehlednost a transparentnost procesu přijímání právních předpisů,

Závěr

Ministerstvo vnitra realizuje projekt e-Sbírka a e-Legislativa jako komplexní otevřené řešení, které přinese významné přínosy v lepší dostupnosti, srozumitelnosti a kvalitě právního řádu a usnadní celkovou orientaci v oblasti veřejné moci a jejího výkonu. Otevře cestu i pro obdobnou modernizaci v oblasti právních předpisů územních samosprávných celků a vytvoří předpoklady pro rozvoj trhu služeb právní informatiky.

Ministerstvo vnitra si je současně vědomo, že realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa představuje významnou výzvu, ať již rozsahem práce, nebo i samotnou skutečností, že mění či nahrazuje některé zažité postupy a nástroje, a jeho zavedení tak bude vedle nesporných přínosů spojeno i se zvýšenou zátěží pro všechny zúčastněné instituce. V této souvislosti velmi uvítá podporu projektu e-Sbírka a e-Legislativa, a to jak při prosazení změnového zákona, tak i při zavádění systému e-Legislativa na půdě Poslanecké sněmovny, zejména při případném překonávání konzervativních postojů. Politická podpora projektu napříč politickými stranami významně přispěje k úspěšnému dokončení projektu a realizaci jeho přínosů v praxi.