

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

Ministerstvo vnitra

20. prosince 2012

Projekt e-Sbírka a e-Legislativa a účel zprávy

Projekt elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a elektronického legislativního procesu (e-Legislativa), který ve společné spolupráci připravují Ministerstvo vnitra a sekce Úřadu vlády vedená ministrem a předsedou Legislativní rady vlády, představuje zásadní modernizační krok eGovernmentu v oblasti tvorby práva a přístupu k platnému právu. Cílem projektu je zvýšit dostupnost, přehlednost a srozumitelnost platného práva a zkvalitnit, zefektivnit a zpřehlednit jeho tvorbu ve všech stádiích legislativního procesu.

Projekt reaguje na široce kritizované nedostatky v oblasti moderního přístupu k informacím o platném a minulém právu, zejména zastaralou právně závaznou podobu právního předpisu, absenci ověřených informací o minulé a aktuální právní úpravě a zastaralost prostředků pro tvorbu práva, které neodpovídají nárokům komplexní právní úpravy úzce provázané s právem Evropské unie a s mezinárodním právem. Stávající situace tak 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.

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 obsahující kromě novel i aktuální platnou verzi právního předpisu a propojí informace o právu České republiky a Evropské unie s odůvodňujícími, vysvětlujícími a metodickými dokumenty veřejné správy. V oblasti tvorby práva je pak prioritou zavést moderní nástroj tvorby práva, který bude založen na využívání přesných dat o textu právních předpisů a propojen s informacemi o právu Evropské unie, respektuje přirozenou podobu legislativní práce, propojí celý legislativní proces od počátku prací až po publikaci právního předpisu ve Sbírce zákonů, zvýší transparentnost legislativního procesu a umožní a usnadní jednotnou aplikaci legislativních pravidel a kontrolu jejich dodržování. Výše uvedené principy odrážejí nejlepší praxi zemí Evropské unie, a využívají možností, které poskytuje kombinace moderních informačních technologií a současného přijetí legislativních změn zavádějících nová pravidla pro tvorbu a vyhlášení právních předpisů.

Vláda České republiky přijala navrhované řešení schválením Věcného záměru zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů dne 4. srpna 2010 usnesením č. 554. Její rozhodnutí akceptovalo 10 let přípravných prací, vzalo v potaz závazky vyplývající z členství v Evropské unii a navázalo na předchozí usnesení č. 975/2009, které zakotvilo obecné principy obsažené ve věcném i legislativním řešení. Obsahuje požadavek vytvoření systému e-Sbírka a e-Legislativa a vytvoření související právní úpravy ve formě nového zákona nahrazujícího stávající právní úpravu vyhlášení práva obsaženou v zákoně č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Rozhodnutí vlády

stanovilo požadavek na plnou realizaci věcného a legislativního řešení do 1. ledna 2014. Vláda zároveň zahrnula projekt e-Sbírka a e-Legislativa do programového prohlášení vlády a učinila z něj pevnou součást rámce svých strategických cílů, zejména zvyšování konkurenceschopnosti České republiky, posuzování dopadů a korupčních rizik návrhů právní úpravy, snižování korupčních rizik při přípravě a projednávání právních předpisů, posilování demokratického prvku přípravy právních předpisů a zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.

Financování projektu předpokládá 15% kofinancování státního rozpočtu a 85% kofinancování z prostředků Integrovaného operačního programu Evropské unie. Předpokládané celkové náklady, které činí 550 milionů Kč, odrážejí rozsah projektu, nezbytnost vytvořit objemný přesný datový zdroj za širokého využití expertní lidské práce, vysokou technologickou náročnost a inovativnost řešení.

Nedostatek prostředků na 85% kofinancování projektu z prostředků Integrovaného operačního programu Evropské unie od poloviny roku 2010 způsobil, že příprava projektu musela být na konci roku 2010 pozastavena. Od počátku roku 2011 až do současnosti hledalo Ministerstvo vnitra cesty, jaké alternativní řešení financování by mohlo umožnit realizaci projektu. Vzhledem k přetrvávajícímu nedostatku prostředků z programového financování, limitům programového financování z prostředků Evropské unie a nemožnosti projekty plně financovat ze státního rozpočtu pak Ministerstvo vnitra v první polovině roku 2012 dospělo k rozhodnutí, že prioritní charakter projektu nezbytně vyžaduje informovat vládu o stavu projektu nejpozději na konci roku 2012. V rámci předložené informace by pak v případě přetrvávání nedostatku finančních prostředků mohla vláda rozhodnout o případných nezbytných opatřeních. Vláda návrh na předložení zprávy přijala rozhodnutím č. 468 ze dne 26. června 2012 a uložila mu podat zprávu o realizaci obou projektů, ve které navrhne případná opatření ve vztahu k rozsahu a termínu jejich realizace.

Uvolnění prostředků ze zrušených projektů osy integrace 1.1 Integrovaného operačního programu Evropské unie v potřebné výši 470 milionů Kč umožní Ministerstvu vnitra vyhlásit výzvu na předložení projektové žádosti projektu e-Sbírka a e-Legislativa na počátku ledna 2013. Vzhledem k tomu, že dostupné prostředky zaručují možnost realizovat projekt v plném rozsahu řešení požadované usnesením vlády č. 554/2010, není třeba, aby vláda ve vztahu k projektu přijímala jakákoli opatření. Zpráva o projektu e-Sbírka a e-Legislativa má proto pouze informativní charakter a seznamuje vládu s dosavadním průběhem projektových prací.

Dosavadní průběh projektových prací

Zahájení přípravy realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa souvisí se zapojením České republiky do intenzivní výměny informací mezi úřady států Evropské unie a států usilujících o členství v Evropské unii v roce 2000. Ta byla završena ustavením Evropského fóra úředních věstníků v roce 2004, jehož

zakládajícím členem je i Česká republika. Fórum poměrně rychle dospělo k závěru, že zúčastněné země se potýkají s podobnými závažnými problémy v oblasti přístupu k právu a tvorby práva, vyplývajících z permanentního zvyšování složitosti moderních právních řádů a podoby nástrojů tvorby práva, které nevyužívají ani možnosti moderní komunikační a výpočetní techniky, ani řešení nabízená rozvíjejícími se možnostmi moderní právní informatiky. Fórum v rámci svých pracovních skupin identifikovalo 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. Tyto principy zároveň poskytovaly Ministerstvu vnitra odpověď na kritiku stavu tvorby a vyhlášení práva v České republice.

V roce 2007 byly tyto principy poprvé promítnuty do koncepčních dokumentů Ministerstva vnitra, aby pak byly po nezbytném projednání se zainteresovanými subjekty a po dořešení sporných otázek spojených s aplikací výše uvedených principů v právním řádu České republiky vtěleny do Koncepce elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronického legislativního procesu. Vláda ji přijala 27. července 2009 a usnesením č. 975 uložila ministru vnitra Koncepti realizovat, tj. navrhnout související legislativní a přijmout odpovídající věcná opatření. V důsledku politických jednání v roce 2008 byl projekt při zachování komplexního a propojeného věcného řešení formálně rozdělen na samostatné projekty, projekt e-Sbírka a projekt e-Legislativa.

V období od července 2009 do srpna 2010 probíhala v rámci Ministerstva vnitra intenzivní debata o prioritách ministerstva v oblasti eGovernmentu, se kterou bylo spojeno pozastavení všech finančně významných projektových prací e-Sbírky a e-Legislativy až do srpna 2010. Ministerstvo vnitra se proto primárně soustředilo na přípravu věcného záměru související právní úpravy, který dále zpřesnil principy legislativní úpravy související s projektem e-Sbírka a e-Legislativa, včetně přijímání byl vládě po projednání v meziresortním připomínkovém řízení předložen v dubnu 2010.

Ministerstvo vnitra současně realizovalo zadávací řízení na dodávku nezbytných služeb pro přípravu projektové žádosti v Integrovaném operačním programu Evropské unie.

Ministerstvo vnitra si formou zadávacího řízení na zakázku malého rozsahu zajistilo právní služby pro přípravu následných zadávacích řízení v projektu v celkovém objemu do 1.990.000 Kč včetně DPH. Výběrového řízení se zúčastnilo celkem 9 účastníků, kritériem hodnocení nabídek byla ekonomická výhodnost, subkritéria byla stanovena v poměru 60 % cena a 40 % kvalita nabídky.

V hodnocení zvítězila společnost NWD Legal s.r.o., která současně nabídla nejnižší hodinovou sazbu služby. Předpokládá se poskytování služby dle potřeby po dobu celého trvání projektu.

Ministerstvo vnitra si dále obstaralo formou zadávacího řízení na zakázku malého rozsahu expertní služby EU poradenství, nezbytné pro přípravu projektové žádosti a zpracování jejích povinných součástí (studie proveditelnosti a analýzy nákladů a přínosů). Výběrového řízení se zúčastnilo celkem 5 účastníků, kritériem hodnocení byla ekonomická výhodnost, subkritéria byla stanovena v poměru 60 % cena a 40 % kvalita nabídky. V hodnocení zvítězila společnost Deloitte Advisory s.r.o., která předložila ekonomicky nejvýhodnější kombinaci ceny služby a její kvality. Celková hodnota služby činí 1.314.000 Kč včetně DPH.

Významný milník v přípravě projektu představuje srpen 2010. Dne 4. srpna 2010 vláda usnesením č. 554 přijala Věcný záměr právní úpravy Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů a potvrdila tak principy, na kterých realizace projektu spočívá. Vláda současně uložila ministru vnitra spolu s ministrem spravedlnosti a předsedou Legislativní rady vlády připravit a vládě do 30. 6. 2011 předložit návrh zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů. S ohledem na textaci věcného záměru bylo dokončení realizace a nabytí účinnosti právní úpravy očekáváno k 1. lednu 2014. Realizace projektu měla být financována z 15 % ze státního rozpočtu a z 85% kofinancována z prostředků Integrovaného operačního programu Evropské unie. Předpokládané celkové náklady včetně souvisejících mzdových činily 550 milionů Kč.

Řešení přijaté vládou sestává z technických a legislativních opatření nezbytných pro modernizaci tvorby práva a přístupu k němu.

V technické oblasti tvoří navrhované řešení systém e-Sbírka a e-Legislativa. e-Sbírka zajistí možnost právně závazného elektronického vyhledávání právních předpisů, nepřetržitou dostupnost právního předpisu v úplném znění a odbourání administrativní zátěže spojené s legislativním procesem. Součástí e-Sbírky bude propojení s informacemi o právu Evropské unie (systém EUR-Lex), elektronická databáze vyhlášených, minulých a aktuálních úplných znění právních předpisů, pokročilý systém vyhledávání a propojení se systémem pro přístup k právním úpravám členských států Evropské unie (N-Lex). e-Sbírka dále umožní opakované užití dat v ní obsažených a stane se základem pro implementaci politiky „Open data“ v oblasti dat o právních předpisech a podníti rozvoj navazujících veřejných i komerčních služeb. e-Legislativa poskytne nástroje pro tvorbu práva v moderním nástroji umožňujícím práci s úplným zněním, automatizovanou tvorbu novelizačních bodů, a poskytne moduly pro usnadnění administrace připomínkových řízení, schvalování návrhů právních předpisů, a projednávání pozměňovacích návrhů. Systém podpoří důsledné používání správné legislativní techniky a terminologie a usnadní kontrolu legislativně technické stránky návrhů. Tvorba právního předpisu

v konsolidovaném znění, vzájemná provázanost části e-Sbírky a e-Legislativy, ekonomičnost provozu a pravidla financování z prostředků Evropské unie vyžadují, aby byly obě stránky systému připravovány společně a jejich provoz zahájen společně a neprodleně po jejich dokončení.

Náklady zahrnují cenu dodávky systému, architektonické práce a mzdové náklady přímo spojené s realizací projektu. Odpovídají svou výší tvorbě systému se širokým rozsahem nároků na digitalizaci, tvorbu dat, jejich ověření požadavků na automatizaci, množství uživatelů, dostupnost a bezpečnost.

Hlavní část nákladů bude věnována na digitalizaci, strukturování textu právních předpisů, jejich popis 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 usnesení vlády č. 974/2009 a č. 554/2010 vyžaduje zcela novou úroveň jejich strukturování a zároveň zcela transparentní a přesné vytváření pod dohledem veřejné moci. Na náklady na tvorbu databáze lze nahlížet též 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.

Neméně důležitou položkou technické realizace je velké množství automatizovaných technologií pro práci s textem právního předpisu a pro automatizaci či poloautomatizaci řady činností spojených s tvorbou právních předpisů, jejich projednáváním a schvalováním. Investice do pokročilých nástrojů 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 k nízkým provozním nákladům systému, které se budou včetně mzdových pohybovat na úrovni 13 milionů Kč na rok.

Legislativní stránka řešení spočívá v přijetí nové právní úpravy elektronické publikace a elektronické tvorby právních předpisů. Ze zásadních změn, které přinese, je třeba zmínit zavedení konsolidovaného (úplného) znění právního předpisu jako nedílné součásti tvorby novely právního předpisu i jejího schvalovaného textu, vyhlášení právně závazné elektronické podoby právních předpisů při současném zachování jejich právně závazné listinné publikace, zakotvení povinné elektronické podoby legislativního procesu a povinného využívání jeho nástrojů. Vytvořením systému e-Sbírka a e-Legislativa se uvedou požadavky a postupy zakotvené novou právní úpravou a navazující legislativně technickými pravidly tvorby práva v život.

Následně byla dne 6. srpna 2010 vyhlášena veřejná soutěž o předložení návrhu obecné architektury systému e-Sbírka a e-Legislativa. Výběr architekta byl koncipován jako dvoustupňové výběrové řízení. V první fázi proběhla soutěž o návrh,

kde byla kritériem jednak kvalita návrhu architektury a omezujícím kritériem nejvýše přípustné náklady na implementaci řešení (550 milionů Kč), jednak cena za navazující služby architekta. Ve druhé fázi, která doposud nebyla uskutečněna, pak proběhne v souladu s postupem předpokládaným v § 23 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách jednací řízení bez uveřejnění, ve kterém Ministerstvo vnitra vstoupí do jednání s autorem vítězného návrhu. K tomuto kroku přistoupí Ministerstvo vnitra v souladu se soutěžními podmínkami až po schválení žádosti o financování projektu z prostředků Evropské unie. Předmětem tohoto řízení bude zadání veřejné zakázky, spočívající v podrobném rozpracování návrhu architektury, dozoru nad implementací řešení dodavatelem a odborné podpoře Ministerstva vnitra po celou dobu realizace projektu. Podoba případného kontraktu mezi Ministerstvem vnitra a autorem vítězného návrhu se bude řídit cenou, kterou vítěz nabídl za tyto služby v rámci soutěže o návrh, a obchodními podmínkami, které jsou stanoveny v soutěžních podmínkách. S ohledem na extrémní význam kvality architektonického řešení i navazujícího architektonického dohledu, které vyžadovaly vysokou míru inovace, kvalitní znalost problematiky elektronické tvorby a vyhlášení práva a ovládnutí moderní právní informatiky, byla kritéria hodnocení návrhu stanovena v poměru 60 % kvality návrhu a 40 % cena architektonických služeb. Celková předpokládaná hodnota soutěže, resp. veřejné zakázky byla součástí soutěžních podmínek a činila 30.000.000 Kč včetně DPH. Z této částky bylo 4.000.000 Kč vyčleněno na odměnu autorovi vítězného návrhu jako soutěžní cena, pro druhou fázi veřejné zakázky tvořila odhadovaná hodnota podrobné architektury systému (která představuje klíčový podklad pro věcnou realizaci projektu a pro zadávací dokumentaci pro výběr dodavatele systému) cca 20.000.000 Kč včetně DPH, a odhad hodnoty dalších služeb architekta (architektonický dohled) činil cca 6.000.000 Kč včetně DPH.

Architektonické soutěže se zúčastnilo celkem 6 účastníků, přičemž zájem o účast projevil i jedna zahraniční společnost. K hodnocení nabídek byla povolána odborná porota, která kombinovala odborníky veřejné správy, akademické obce a partnera projektu. V architektonické soutěži zvítězila společnost Microsoft Česká republika s.r.o., jejíž architektonické řešení kvalitou a komplexitou v kritickém hodnocení poroty výrazně převýšilo ostatní návrhy a zároveň naplnilo všechny požadavky kladené na řešení soutěžními podmínkami.

Výběrem architekta a obstaráním obecné architektury technického řešení uzavřelo Ministerstvo vnitra úspěšně vytváření předpokladů pro přípravu žádosti o kofinancování projektu z prostředků integrovaného operačního programu Evropské unie. Stávající smluvní rámec umožňuje zpracování a předložení projektové žádosti nejpozději do 2 měsíců od vyhlášení výzvy.

Po uzavření architektonické soutěže bylo plánováno zahájení procesu přípravy a vyhlášení výzvy na předložení žádosti o kofinancování projektu z Integrovaného operačního programu Evropské unie. V rámci přípravných prací bylo zjištěno, že v důsledku nastavení podmínek výzvy č. 7 Integrovaného operačního programu, která byla uzavřena 15. února 2010 a navýšena dodatečně v květnu 2010

cca o 500 milionů Kč, nezbývalo v Integrovaném operačním programu na zahájení realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa v roce 2010 dostatek prostředků. Ministerstvo vnitra bylo proto nuceno většinu dalších přípravných prací na projektu a vyhlášení výzvy pozastavit do okamžiku, kdy se v důsledku zrušení dříve schválených projektů uvolní dostatečný objem prostředků na kofinancování projektu z Integrovaného operačního programu.

Ministerstvo vnitra v období, kdy nebyl dostatek prostředků na kofinancování realizace projektu, intenzivně hledalo cesty, jak projekt zcela či částečně realizovat. Zpracovalo a zvážilo varianty etapizace projektu mezi stávající a budoucí programové období kofinancování z prostředků Evropské unie, variantu oddělené realizace části e-Sbírky a e-Legislativy a alternativní možnosti financování projektu. Varianta etapové realizace jednotlivých funkcionalit e-Sbírky a e-Legislativy se ukázala být neslučitelná s pravidly kofinancování projektů z prostředků strukturálních fondů Evropské unie a alternativní financování realizace projektu nebylo s ohledem na rozpočtová omezení možná. S ohledem na skutečnost, že rušení a uvolňování prostředků z nerealizovaných projektů Integrovaného operačního programu osy integrace 1.1 probíhalo až od září 2012, zároveň nebylo možné realizovat ani variantu dílčí realizace projektu.

Ministerstvo vnitra reflektovalo přetrvávající nedostatek prostředků na kofinancování realizace projektů také rozhodnutím informovat na konci roku 2012 vládu o aktuálním stavu projektů s tím, že v případě přetrvávajícího nedostatku prostředků navrhne opatření k řešení této situace nebo nezbytné úpravy projektu. Zprávu o realizaci obou projektů se Ministerstvo vnitra zavázalo podat do 31. prosince 2012 (rozhodnutí vlády č. 468 ze dne 26. června 2012).

Nedostatek finančních prostředků na realizaci projektů zároveň znamenal, že Ministerstvo vnitra nemohlo garantovat věcný předpoklad pro budoucí aplikaci připravované právní úpravy - návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů a souvisejícího změnového zákona - pro kterou je realizace obou projektů základním věcným předpokladem. V důsledku nedostatku finančních prostředků na realizaci projektů zároveň nebylo možné s ohledem na nastavení právních vztahů s dodavatelem architektonických služeb zajistit při přípravě právní úpravy jeho spolupráci. Existovalo tak významné riziko, že by se součástí navrhované právní úpravy mohly stát takové detailní požadavky na systémy e-Sbírka a e-Legislativa, které by byly technicky realizovatelné obtížně nebo s nepřiměřeně vysokými finančními náklady. Z obou uvedených důvodů bylo proto nezbytné další přípravu a projednávání návrhu právní úpravy pozastavit do okamžiku, kdy bude financování realizace obou projektů zajištěno. Navrhovanou právní úpravu tak nebylo možné předložit v původně uloženém termínu 31. prosince 2011 vládě. Ministerstvo vnitra proto předložilo dopisem č.j. MV 115653-1/LG-2011 vládě návrh na posunutí termínu předložení návrhu na 30. června 2012, který vláda schválila usnesením č. 865 ze dne 23. listopadu 2011. Tento termín předložení byl s ohledem na přetrvávající nedostatek prostředků na kofinancování projektu znovu

posunut usnesením vlády č. 298 ze dne 25. dubna 2012 na 31. prosinec 2012. Nedostatek prostředků na realizaci projektu neumožnil garantovat věcnou realizaci projektu (její rozsah i termíny) a přikročit k projednání navrhované právní úpravy i po celé druhé pololetí roku 2012 a neumožnil tak naplnit ani nově stanovený termín 31. prosince 2012.

Postupné uvolňování prostředků z nerealizovaných projektů osy integrace 1.1 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. Výše disponibilních prostředků nicméně až do jeho samotného závěru roku 2012 na realizaci projektu v intencích rozhodnutí vlády č. 554/2010 nepostačovala. Současně Ministerstvo vnitra iniciovalo opětovné sloučení formálně rozděleného projektu na projekt jednotný, které si vyžádá další kroky v souvislosti s převodem rozpočtovaných prostředků a prostředků doposud v projektu vynaložených v rámci programového financování a spolupráci s Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj.

Vyhlášení výzvy v oblasti modernizace tvorby práva a přístupu k informacím o právních předpisech je plánováno na počátek ledna 2013. Konkrétní datum závisí na dořešení otázky uznatelnosti mzdových nákladů nezbytných pro realizaci projektu v rámci dokumentace výzvy, na které ještě mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem pro místní rozvoj nepadá shoda.

Vývoj v oblasti tvorby práva a přístupu právu v období po přijetí usnesení vlády č. 554/2010

V období let 2010 až 2012, kdy projekt e-Sbírka a e-Legislativa nemohl být z finančních důvodů realizován, dále zesílily negativní jevy, které vládu v roce 2010 vedly ke schválení jeho realizace.

Zejména se jedná o dále rostoucí komplexitu a objem právní úpravy, která klade na všechny skupiny adresátů práva (občany, podnikatele, samosprávy a státní správu) čím dál tím větší požadavky, pokud se chtějí seznámit s platnou či minulou právní úpravou. Odborná i laická veřejnost dlouhodobě požaduje zavedení právně závazného elektronického vyhlášení právních předpisů a zpřístupnění ověřené databáze minulých a aktuálních znění právních předpisů. Odrazem nedostatečnosti stávající právní úpravy i oficiálních prostředků pro přístup k informacím o právních předpisech jsou připravované legislativní iniciativy krajů, jejichž obsahem je právě zavedení právně závazného elektronického vyhlášení právních předpisů.

Stejnou měrou sílila i kritika zhoršující se kvality návrhů právních předpisů a nedostatečnosti nástrojů pro jejich tvorbu, a to ze strany odborné a laické veřejnosti a mnohdy i samotných legislativců. Jako příklad negativní odezvy lze uvést poměrně ostrou kritiku stavu právního řádu a kvality jeho tvorby, která zazněla z úst

renomovaných odborníků účastnících se konference Vymahatelnost práva v České republice (listopad 2012), která nalezla širokou mediální odezvu.

K prohloubení dříve identifikovaných problémů se připojily nové skutečnosti, které posilují potřebu realizace projektu. Ústřední správní úřady čelí tlaku na snižování personálních kapacit legislativních i věcných útvarů, což obtížnou situaci v oblasti tvorby práva dále zhoršuje. Významně by jim mohlo pomoci právě zavedení moderních nástrojů tvorby práva, které zbaví legislativní pracovníky zbytečné administrativní zátěže a umožní jim plně se soustředit na obsahovou stránku legislativní práce.

V oblasti publikace práva představuje významnou změnu připravovaný přechod Evropské unie na právně závazné elektronické vyhlášení Úředního věstníku Evropské unie, který je obdobou české Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. Schválení nové právní úpravy a nabytí její účinnosti je plánováno na červenec 2013. Realizace e-Sbírky by po zavedení právně závazného elektronického Úředního věstníku Evropské unie znamenala, že občané by se mohli seznamovat s právními předpisy Evropské unie i České republiky v oficiální elektronické podobě a vzájemných souvislostech. To by přispělo ke snazšímu zjišťování práv a povinností.

S problematikou konkurenceschopnosti České republiky a českých podnikatelů v Evropské unii přímo souvisí i potřeba plného zapojení do systému pro přístup k národním právním úpravám států Evropské unie N-Lex. Neexistence oficiální a moderní databáze právních předpisů České republiky, jakou má být e-Sbírka, neumožňuje plnou informovanost o právní úpravě České republiky a omezuje komparace právních úprav států evropské unie ze strany českých subjektů.

Dalším významným faktorem je rozvíjející se iniciativa „Open data“, která se stává jednou z priorit vlády. Iniciativa „Open data“, respektive kvalitativně vyšší forma „Linked Open data“ vyžaduje v oblasti informací o právní úpravě existenci vysoce ověřené, otevřené a v souladu se standardy „Linked Open Data“ strukturované databáze právních předpisů. e-Sbírka by tyto požadavky naplnila a současně by umožnila rozvoj navazujících služeb veřejné, neziskové a komerční sféry.

Na základě výše uvedených informací lze konstatovat, že důvody pro realizaci projektu e-Sbírka a e-Legislativa ve srovnání s rokem 2010 dále zesílily o široké spektrum velmi závažných důvodů.

Harmonogram dalšího průběhu realizace projektu e-Sbírka a e-Legislativa

Ministerstvo vnitra v současné době připravuje ve spolupráci s externími partnery žádost o kofinancování projektu e-Sbírka a e-Legislativa z Integrovaného operačního programu Evropské unie. Tato žádost bude dokončena v únoru 2013

a předložena ke schválení zprostředkujícímu orgánu Integrovaného operačního programu Evropské unie. Kofinancování projektu ze státního rozpočtu je pro rok 2013 zajištěno a je součástí rozpočtového výhledu na roky 2014 a 2015.

Po schválení kofinancování projektu Ministerstvo vnitra přistoupí k uzavření smlouvy o vytvoření podrobné architektury a poskytování odborného architektonického dozoru s vítězem soutěže o návrh architektury, společností Microsoft Česká republika s.r.o. Následně Ministerstvo vnitra vytvoří ve spolupráci s architektem a s partnery projektu návrh podrobné architektury systému e-Sbírka a e-Legislativa jako klíčovou součást zadávací dokumentace pro výběr dodavatele projektu. Výběr dodavatele projektu proběhne formou otevřeného výběrového řízení bezodkladně po dokončení zadávací dokumentace. Ministerstvo vnitra předpokládá výběrové řízení v trvání 4 až 7 měsíců dle míry využití opravných prostředků účastníky řízení.

Uzavření smlouvy s dodavatelem umožní přejít Ministerstvu vnitra do fáze samotné tvorby systému e-Sbírka a e-Legislativa, která bude probíhat do počátku roku 2015. Práce na datové bázi systému bude probíhat ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky a věcnými gestory jednotlivých oblastí právních úprav. Tvorba a finální doladění nástrojů pro editaci a projednání návrhů právních předpisů si vyžádá úzkou spolupráci s obornými gestory tvorby právních předpisů (Úřad vlády České republiky, legislativní útvary Poslanecké sněmovny a Senátu) a s dalšími orgány zúčastněnými v legislativním procesu (kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud). V průběhu první poloviny roku 2015 budou ověřovány ve spolupráci s dalšími úřady i veřejností testovány a postupně zpřístupňovány jednotlivé funkcionality systému. Realizace projektu vyžaduje cca 20 měsíců.

Ministerstvo vnitra zároveň naváže na počátku roku 2013 na doposud přerušené práce na přípravě a projednání návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů. Návrh bude upraven v souladu s novými požadavky obsaženými v navrhované nové verzi Strategie boje proti korupci v oblasti CIA a RIA. Následně bude projednán se spolupředkladatelem projektu, kterým je ministr a předseda Legislativní rady vlády. V další fázi pak proběhne konzultace návrhu s partnery projektu (legislativní útvary Poslanecké sněmovny, Parlamentu, Kanceláře Prezidenta republiky, Ústavní soud, Ministerstvo zahraničních věcí). Po uzavření jednání se spolupředkladatelem a partnery projektu bude návrh projednán v meziresortním připomínkovém řízení. Do meziresortního připomínkového řízení bude návrh zákona a související změnový zákon předložen nejpozději 31. března 2013. Vládě bude návrh předložen do 30. června 2013. Následně bude návrh právní úpravy projednán Parlamentem České republiky.

V období mezi schválením navrhované úpravy Parlamentem České republiky a nabytím účinnosti nové právní úpravy bude ustavena komise sestávající se ze zástupců Úřadu vlády, legislativních útvarů ministerstev a jiných ústředních správních

úřadů a legislativních útvarů Poslanecké sněmovny, Senátu a Kanceláře prezidenta republiky. Úkolem této komise bude formulovat legislativně-technická pravidla tvorby právních předpisů v souladu s novou právní úpravou, která budou aplikována jednotně v celém legislativním procesu.

Předpoklady pro spolupráci nezbytnou pro realizaci věcné i legislativní stránky projektu vytvořilo v dostatečné míře již usnesení vlády č. 554/2010.

System e-Sbírka a e-Legislativa bude dokončen k 30. červnu 2015. Datum nabytí právní účinnosti bude, s ohledem na termín dokončení věcné realizace projektu, stanoveno na 1. července 2015. Po tomto datu bude systém e-Sbírka a e-Legislativa připraven zajistit elektronické vyhledávání platného práva, poskytovat informace o platné i minulé právní úpravě včetně úplných znění a nástroje elektronické tvorby a projednání právních předpisů.

Shrnutí zprávy

Projekt e-Sbírka a e-Legislativa připravuje Ministerstvo vnitra společně se sekci Úřadu vlády vedené ministrem a předsedou Legislativní rady vlády na základě usnesení vlády č. 554/2010. Jeho cílem je zásadní modernizace tvorby práva a přístupu k informacím o právních předpisech. Projekt vychází z dlouhodobé modernizační koncepce, tvoří jednu z priorit Programového prohlášení vlády a náleží do širšího rámce strategických cílů vlády v oblasti eGovernmentu, zvyšování konkurenceschopnosti České republiky, demokratizace výkonu veřejné moci a boje proti korupci. Realizuje zároveň v rámci České republiky iniciativu Evropské unie „Better regulation“.

Financování projektu předpokládá 15% kofinancování státního rozpočtu a 85% kofinancování z prostředků Integrovaného operačního programu Evropské unie. Předpokládané celkové náklady, které činí 550 milionů Kč, odrážejí rozsah projektu, nezbytnost vytvořit objemný datový zdroj za využití expertní lidské práce, vysokou technologickou náročnost a inovativnost řešení. Částka potřebná na realizaci projektu je zároveň přímým důsledkem skutečnosti, že Česká republika v oblasti nástrojů tvorby práva a oficiálního přístupu k informacím o platných právních předpisech od roku 1993 žádné prostředky do tvorby adekvátních nástrojů a potřebných dat fakticky neinvestovala.

Ministerstvo vnitra připravilo na základě usnesení vlády č. 554/2010 obecné technické řešení systému e-Sbírka a e-Legislativa a zajistilo všechny služby nezbytné pro přípravu žádosti o kofinancování projektu z Integrovaného operačního programu. Zároveň zahájilo přípravu návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů a souvisejícího změnového zákona. Realizace projektu, a to jeho věcné i legislativní části, bylo ovšem Ministerstvo vnitra v období mezi počátkem roku 2011 a koncem roku 2012

nuceno pozastavit pro trvalý nedostatek prostředků na 85% kofinancování projektu z Integrovaného operačního programu Evropské unie.

V období, kdy projekt nemohl být z finančních důvodů realizován, dále zesílily důvody, které vládu v roce 2010 vedly ke schválení jeho realizace. Zejména se jedná o dále rostoucí komplexnost a objem právní úpravy a zhoršující se kvalitu návrhů právních předpisů. K výše uvedeným se zároveň připojily další skutečnosti, které posilují potřebu realizace projektu, jakými jsou snižování personálních kapacit legislativních útvarů, evropský kontext a rozvíjející se iniciativa Open data.

Ministerstvo vnitra s ohledem na výše uvedené zahájilo přípravu další realizace projektu neprodleně po uvolnění dostatečného objemu prostředků v Integrovaném operačním programu Evropské unie po zrušení dříve schválených projektů. Vyhlášení výzvy na předložení žádosti o financování projektu z Integrovaného operačního programu Evropské unie je plánováno na počátek ledna 2013. Projekt bude moci být realizován v rozsahu požadovaném usnesením vlády č. 554/2010 a není proto třeba, aby v souvislosti s projektem vláda přijímala nová opatření. Kofinancování projektu ze státního rozpočtu je pro rok 2013 zajištěno a je součástí rozpočtového výhledu na roky 2014 a 2015.

Věcná realizace projektu bude zahájena po schválení projektové žádosti o financování projektu z Integrovaného operačního programu Evropské unie a po uskutečnění výběrového řízení na dodavatele systému. Současně bude pokračovat příprava a projednání návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o elektronické tvorbě právních předpisů a souvisejícího změnového zákona. Nová právní úprava bude vládě předložena k projednání do 30. června 2013. Věcná i legislativní realizace projektu si vyžádá úzkou spolupráci se spolupředkladatelem návrhu právní úpravy, partnery projektu a dalšími ústředními správními úřady. Předpoklady pro tuto spolupráci vytvořilo v dostatečné míře již usnesení vlády č. 554/2010.

Datem dokončení projektu je 1. července 2015, které je zároveň předpokládaným datem nabytí účinnosti připravované právní úpravy. Po tomto datu bude systém e-Sbírka a e-Legislativa připraven zajistit elektronické vyhlášení platného práva, informace o platném i minulém právu včetně úplných znění a nástroje elektronické tvorby a projednání právních předpisů a významně tak přispěje k vyšší dostupnosti, srozumitelnosti a kvalitě práva České republiky i práva Evropské unie.