

Usmernenie pre konverziu písomných dokumentov na elektronické dokumenty (verzia 2)

Tento dokument bol vypracovaný na základe zvyšujúcej sa elektronizácie verejnej správy a potreby riešiť prevod medzi písomnou (listinnou) a elektronickou formou úradných dokumentov. Jeho cieľom je poskytnúť najmä výklad štandardov pre informačné systémy verejnej správy (ďalej len „štandardy IS VS“) v tejto súvislosti, ako aj popísať aspekty niektorých typických druhov dokumentov, ktoré sú povinne zverejňované v elektronickej forme. Štandardy IS VS sú vydávané výnosom Ministerstva financií SR. V súčasnosti je platný výnos č. 312/2010 Z. z. o štandardoch pre IS VS (ďalej len „výnos“).

Usmernenie je zároveň od verzie 2 spoločne schváleným metodickým pokynom **Ministerstva financií SR, Ministerstva spravodlivosti SR a Úradu vlády SR** k zákonu č. 546/2010 Z. z., ktorým sa ustanovuje povinné zverejňovanie zmlúv, objednávok a faktúr.

Ambíciou usmernenia nie je riešiť legislatívou upravované procesné stránky konverzie, poskytuje však určité návody pri zverejňovaní dokumentov na webových sídlach, ktorých obsah a kvalita je ovplyvňovaná aj štandardmi IS VS.

Využívanie elektronických prostriedkov má prinášať uľahčenie a zefektívnenie práce zamestnancov verejnej správy, ako aj vo všeobecnosti odstraňovať administratívne bremeno. Tieto princípy je preto potrebné zohľadňovať pri ich povinnom zavádzaní.

OBSAH:

1. Základné požiadavky	2
1.1 Štandardy pre použitie súborov	2
1.2 Definícia textového dokumentu	2
1.3 Fonty	2
2. Konverzia do elektronickej formy (skenovanie)	3
2.1 Proces konverzie	3
2.2 Formáty skenovaných textových dokumentov	3
2.3 Technické parametre skenu	4
3. Dokumenty verejnej správy	5
3.1 Typy dokumentov	5
3.2 Všeobecné povinné požiadavky na zverejňovanie súborov	6
3.3 Všeobecné odporúčané požiadavky na zverejňovanie súborov	6
3.4 Digitalizácia zmlúv a ich zverejňovanie na internete	6
3.4.1 Alternatívy digitalizácie zmlúv, ktoré dodržiavajú čitateľnosť	7
3.4.2 Popisné údaje zmlúv (metaúdaje)	8
3.4.2.1 Povinné metaúdaje	8
3.4.2.2 Odporúčané (dobrovoľné) metaúdaje	9
3.5 Digitalizácia objednávok a ich zverejňovanie na internete	10
3.6 Digitalizácia faktúr a ich zverejňovanie na internete	10
4. Trvanie zverejnenia na internete	11
5. Miesto zverejnenia	12
6. Bezpečnostné aspekty zverejňovania zmlúv a ochrana osobných údajov	12
6.1 Spôsoby anonymizácie (odstránenia) nezverejňovaných údajov	12
6.2 Obmedzenia zverejňovaných údajov	13

1. Základné požiadavky

1.1 Štandardy pre použitie súborov

Štandard pre všeobecné použitie formátov (§ 18 výnosu, písm. d)) je v tejto oblasti jednoznačný a zavádza požiadavku, že každý tlačенý text musí byť v elektronickom dokumente rozoznateľný ako text, t. j. byť minimálne:

- a) čitateľný,
- b) označiteľný a kopírovateľný (pokiaľ nie je kopírovanie z odôvodnených dôvodov nepovolené),
- c) manuálne vyhľadávateľný (používateľom),
- d) spracovateľný inými systémami (napr. kvôli indexácii, vytváraniu vyhľadávacích kategórií, samotnému vyhľadávaniu atď.).

Nedodržanie tohto štandardu zabraňuje ďalšiemu spracovávaniu (či už automatizovaným alebo manuálnym spôsobom), vyhľadávaniu v texte alebo čítaniu textu zrakovo postihnutými, čo je v rozpore s princípmi informatizácie spoločnosti.

Porušením štandardov IS VS je aj ukladanie textových dokumentov v iných ako textových súboroch (napr. grafických typu JPG). Naskenovanie majoritného textového zdroja do grafického súboru je síce z technického hľadiska rastrovou grafikou, avšak v zmysle štandardov pre IS VS nevytvára právoplatný grafický súbor, a je ho preto potrebné ukladať v textovom súbore. V tomto prípade je však možné využiť tzv. „všeobecnú výnimku“ (neobmedzené použitie akéhokoľvek súboru po vzájomnej dohode s druhou stranou, toto však neplatí pri webových sídlach, kde má prístup ktokoľvek) alebo tzv. „špecifickú výnimku“ (poskytnutie povoleného formátu k nepovolenému pri výmene súborov, a to aj bez dohody, alebo pri zverejňovaní na webovom sídle či na inom mieste).

1.2 Definícia textového dokumentu

Za textový súbor je možné považovať akýkoľvek súbor, ktorý je určený na uchovávanie uceleného, zrozumiteľného a čitateľného textu (spravidla tvorí väčšinu obsahu) a jeho hlavným účelom nie je vytváranie databáz, zoznamov alebo grafiky. Textový súbor teda neslúži napr. na prenos alebo uchovávanie dátových prvkov, ani ako kontajner obrázkov. Grafiku obsahovať môže, ale táto je iba dekoratívna, doplnková alebo minoritná.

Povinnosť dodržiavať štandardy pre textové súbory sa posudzuje podľa účelu (charakteru) obsahu súboru. Napríklad zoskenované listinné dokumenty majú z technického hľadiska podobu grafiky (rastrových obrázkov), avšak z hľadiska výnosu sú považované za textové súbory.

1.3 Fonty

V textových súboroch sa neodporúča používať neštandardné fonty (písma), pretože to spôsobuje problémy s čitateľnosťou, vzhľadom a tlačou dokumentov v počítačoch, ktoré tieto fonty nemajú nainštalované.

Používanie vzhľadovo veľmi neobvyklých ozdobných písiem sa v listinných dokumentoch a dokumentoch určených pre tlač vo všeobecnosti neodporúča, nakoľko môže

zvyšovať riziko zlého rozpoznávania znakov v prípade neskoršieho vzniku potreby spätnej konverzie listinného dokumentu do elektronickej podoby.

2. Konverzia do elektronickej formy (skenovanie)

2.1 Proces konverzie

Skenovanie je proces zmeny z listinnej podoby do elektronickej, ktorá sa vykonáva prostredníctvom na to určeného zariadenia (skenera). Skener býva v súčasnosti dostupný buď samostatne alebo ako súčasť bežných multifunkčných zariadení.

Dokument sa po procese skenovania ukladá v podobe elektronickeho dokumentu (súboru), ktorý v závislosti od nastavenia zachováva kvalitu listinného originálu.

Uložené skenované textové dokumenty nesmú mať v zmysle štandardov podobu obrázkov, majú preto byť upravené príslušným softvérom na rozoznávanie znakov (bežne označované ako aplikácie OCR = Optical Character Recognition), pričom použitie všeobecnej či špecifickej výnimky je však možné aj naďalej. Aplikácie OCR sú v súčasnosti bežnou súčasťou vybavenia skenerov, dostupné sú však aj osobitne, či už ako komerčný softvér, alebo voľne dostupné aplikácie.

Požiadavka „textovej rozoznatelnosti“ sa netýka takých obrázkov, ktorých primárny účel nie je poskytovanie textových informácií ako napr. fotografií, kresieb, lôg, pečiatok, symbolov ani ozdobného textu (napr. štylizované grafické plagáty), či textu písaného rukou (napr. podpis). Tieto môžu mať naďalej podobu obrázkov a môžu byť bežným spôsobom vložené do ostatného textu alebo ponechané ako obrázok pôvodného skenu. Z pohľadu čitateľnosti však musia mať dostatočnú alternatívu (napr. obrázkový graf doplniť vhodnou tabuľkou alebo popisným textom), ak je ju možné poskytnúť (napr. pri mape je to prakticky nemožné).

Aplikácie OCR musia samozrejme používať rozoznávanie slovenských znakov, ktoré majú oproti anglickej znakovej sade vďaka svojej diakritike ešte o niečo vyššiu chybovosť. Naskenovaný textový dokument môže z pohľadu splnenia štandardov obsahovať určitú chybovosť, táto však nemôže byť vyššia ako 1% (cca 20 znakov na stranu) a nemôže sa nachádzať v kritických údajoch dokumentu [najmä identifikačné údaje (napr. identifikácia zmluvných strán v zmluvách či meno žiadateľa v žiadosti), číselné údaje (napr. ceny, dátumy, číslovania ustanovení, číslovania štruktúry dokumentu, citácie zákonov) a kontaktné údaje], najmä takých, ktoré sa nedajú „domyslieť“ alebo sa zvyknú používať pri klasifikácii informácií v dokumente (vyhľadávanie, metaúdaje).

2.2 Formáty skenovaných textových dokumentov

Pre dokumenty, text alebo informácie, ktoré majú byť použité najmä na čítanie verejnosťou [napr. schválené strategické dokumenty, právne predpisy, štatúty, zriaďovacie listiny, metodické pokyny, vzorové tlačivá, výročné správy, dokumenty v schvaľovacom konaní (napr. pripomienkové konanie, rokovanie vlády SR atď.)] sa odporúča používať výhradne formát PDF (v povolených verziách 1.3 až 1.5), a to bez použitia rôznych dynamických funkcií, ktoré ponúkajú jeho vyššie verzie, pretože tým sa narúša jeho jednoznačná čitateľnosť.

Formát PDF má oproti formátu RTF výhodu, že vloženie grafiky omnoho menej ovplyvňuje jeho veľkosť. Formát ODT takýto problém nemá, ale jeho podpora je menej rozšírená. V prípade potreby úprav je možné používať aj dvojkombináciu iného upraviteľného formátu (napr. DOC) a povinného formátu (napr. PDF).

Použitie formátov HTML a HTML je výhodné najmä pri poskytovaní informácií na webe, avšak ich správne vytvorenie môže byť prácnejšie a pre správnu tlač týchto formátov je potrebné mať príslušné webové sídlo relevantne upravené.

Pri vkladaní skenovaného obrázku do textového súboru je potrebné, aby obrázok používal jeden z povinných formátov súborov pre rastrovú grafiku v zmysle § 20 výnosu. Vkládanie iných formátov obrázkov (napr. do RTF alebo ODT) môže zamedziť ich zobrazenie v niektorých softvérových aplikáciách.

Obrázky je potrebné do textových súborov vkladať tak, aby sa v dokumente zobrazovali priamo po jeho otvorení. Z hľadiska prístupnosti a interoperability nie je do textových súborov vhodné vkladať obrázky neštandardným spôsobom, napr. ako vloženie prílohu súboru (napr. v PDF súbore) alebo vo forme OLE objektov (keďže tieto nie sú mnohými softvérmi podporované).

V prípade ukladania skenu a aj textovo rozoznaného textu do jedného súboru je potrebné dbať o to, aby sa informácie nevhodne neprekrývali.

2.3 Technické parametre skenu

Skenovanie si vyžaduje nastavenie určitých technických parametrov, a to napr. z dôvodu následnej správnej funkčnosti OCR a podobne. Odporúčané parametre pri zhotovovaní skenu sú nasledovné:

- a) nastavenie rozlíšenia skenera v rozsahu najmenej 200 DPI a najviac 300 DPI (počet bodov na palec, t. j. rozlíšenie v horizontálnom aj vertikálnom smere),
 1. rozlíšenie 200 až 300 DPI je odporúčané pre čierno-biely (B&W) podklad; tento máva bežnú kvalitu 1-bitového rozlíšenia pixelu,
 2. pre dokumenty, v ktorých je použitá veľkosť písma 10pt a menej sa odporúča zvoliť 300 DPI,
 3. rozlíšenie skenera 200 DPI približne zodpovedá kvalite porovnateľnej faxovanému dokumentu s nastavením kvality faxu „Fine“ (jemné),
- b) nastavená kvalita vytváraného skenovaného obrazu je čierno-biela (B&W) alebo úroveň šedej (Grayscale) s 8 bitmi na pixel (t.j. 256 úrovní šedej na pixel); farebný sken sa používa iba v prípade, ak je rozlíšenie farieb potrebné, pretože bežne máva vyššiu veľkosť ako čiernobiely sken,
- c) minimálny záverečný rozmer skenu po prípadných úpravách 600 x 800 obrazových bodov – pixelov v kvalite 256 úrovne šedej (platí pri podkladoch o rozmere A4, čo zodpovedá obrazovému rozlíšeniu 72 x 72 DPI, menšie podklady ako napr. logá a podobne môžu byť primerane menšie), odporúčaný je samozrejme väčší rozmer (so zachovaním DPI),
- d) rovnosť skenu (najmä text má dodržiavať bežný sklon písma a nemá byť oproti okrajom strany naklonený viac ako pri použití efektu bežnej kurzívy, t. j. cca. 10°),

- e) čistota skenu (obsah musí mať oproti podkladu dostatočný kontrast a jednotlivé časti obsahu nemajú byť prekryté rôznymi škvrnami a podobne, aby sa dali jednotlivé znaky alebo iné časti obsahu rozoznať).

Dôležité je aj použitie vhodného typu kompresie, s pomocou ktorého sa sken dočasne alebo dlhodobo uchováva. Ak je potrebné zachovať čo najväčšiu zhodu skenu s listinným originálom, odporúča sa použitie bezstratových kompresíí. Použitie stratových kompresíí môže pri nevhodnom nastavení spôsobiť zásadné zhoršenie kvality až nečitateľnosť textu (napr. PDF súbor s použitím vysokej úrovne stratovej kompresie JPEG pre obrázky), čo môže následne značne skomplikovať až znemožniť rozoznávanie textu s pomocou OCR.

Je potrebné upozorniť aj na to, že predpisy NBÚ SR nepovoľujú podpisovať zaručeným elektronickým podpisom obrázky so stratovou kompresiou (napr. JPEG). Tento úkon povoľujú iba pre obrázky s bezstratovou kompresiou (napr. PNG).

3. Dokumenty verejnej správy

3.1 Typy dokumentov

Organizácie verejnej správy sa počas svojej činnosti stretávajú s veľkým množstvom dokumentov, pričom tieto je možné rôznymi spôsobmi kategorizovať.

Podľa vecného obsahu dokumentov rozlišujeme najmä legislatívne dokumenty (zákony, vyhlášky, výnosy a podobne), koncepčné a strategické materiály, metodické usmernenia, rozhodnutia, stanoviská, žiadosti, oznámenia, plány (úloh, pracovných ciest a podobne), zmluvy, faktúry, objednávky, rozpočtové opatrenia, atď.

Vo vzťahu k štandardom IS VS rozlišujeme podľa zdrojového spracovania:

- a) dokumenty, ktorých zdrojovým tvorcom je príslušná organizácia (napr. koncepčné a strategické materiály, stanoviská, odpovede k žiadostiam atď.),
- b) dokumenty, kde je príslušná organizácia zdrojovým spolutvorcom (napr. zmluvy, medzirezortné dokumenty, kde je organizácia gestorom určitej časti dokumentu, dokumenty vytvárané na základe zmluvných vzťahov, atď.),
- c) preberané dokumenty, ktorými sú:
 1. dokumenty, kde je zdrojovým tvorcom iná povinná osoba (napr. rámcové zmluvy, predpisy, týkajúce sa príslušnej organizácie atď.),
 2. dokumenty, kde je zdrojovým tvorcom iná osoba, ktorá nie je povinnou osobou (napr. žiadosti, oznámenia atď.).

Pre preberané dokumenty platia postupy uvedené v kapitole 2 tohto usmernenia. Jedinou výnimkou sú dokumenty podľa časti 3.1 písm. c) bodu 2 tohto usmernenia, pokiaľ

- a) sú tieto finálnymi dokumentmi, nezakladajúcimi žiadny proces s povinnou osobou (napr. pracovné dokumenty OECD, Európskej komisie, analytické a štatistické dokumenty),
- b) nie je uvedený formát súboru jednoducho prevediteľný do iného formátu (dokument je napr. vo formáte PDF, ktorý nespĺňa štandardy, t. j. je použitá nesprávna verzia alebo text je naskenovaný ako obrázok).

V takomto prípade je možné použiť/zverejniť aj dokument, ktorý nedodržiava štandardy IS VS, avšak je nutné uviesť na mieste jeho zverejnenia/pri jeho použití zdroj.

V ďalšej časti sa uvádzajú odporúčané postupy pre konkrétne povinne elektronicky spracovávané dokumenty.

3.2 Všeobecné povinné požiadavky na zverejňovanie súborov

Pri zverejňovaní súborov na internete je potrebné dodržiavať aj štandardy prístupnosti webových stránok (§ 14 výnosu).

Podľa povinného bodu 13.1 týchto štandardov vo všeobecnosti platí, že *„Cieľ každého odkazu sa jasne identifikuje. Označenie každého odkazu výstižne popisuje jeho cieľ nezávisle od okolitého kontextu. Odkazy sú jasne odlišené od ostatného textu.“*

Názov súboru, resp. odkaz na neho, by teda mal v stručnosti identifikovať jeho obsah, čo napr. v prípade zmlúv znamená jej predmet a prípadne číselnú identifikáciu.

Nakoľko väčšina dokumentov je zverejňovaná vo forme súborov (napr. PDF), pre tieto platí aj povinný bod 13.11, podľa ktorého:

„Používateľ je vopred upozornený na odkaz, ktorý smeruje na obsah iného typu, ako je webová stránka. Taký odkaz je doplnený informáciou o type a veľkosti cieľového súboru.“

Je potrebné dbať aj na to, aby zverejňovaný dokument nemal neúmernú veľkosť. Pokiaľ má napr. zverejnená zmluva viac ako 5 MB, buď obsahovala veľmi veľa obrázkov alebo niekto urobil chybu resp. použil nesprávny formát súboru, vložil zbytočne veľké obrázky, atď. Takýto postup pri inkrementálne narastajúcom množstve zverejňovaných dokumentov neznamená iba nepohodlie používateľov, ale aj zvyšujúce sa finančné nároky povinnej osoby na úložiská súborov.

3.3 Všeobecné odporúčané požiadavky na zverejňovanie súborov

Jednotlivé časti názvu súboru sa odporúča oddeľovať znakom „_“, „-“, alebo „+“. Odporúča sa používanie zrozumiteľných názvov súborov a nepožívanie špeciálnych znakov ako „/“, „\“, „:“, „;“, „*“, „<“, „>“, „?“, „!“, „NULL“ a podobne. Taktiež sa neodporúča používať znaky s diakritikou (mäkčene a dĺžne), pokiaľ to nie je nevyhnutné na správne odlišenie rovnako znejúcich názvov.

Odporúča sa aj skracovanie názvu súboru do maximálnej dĺžky 64 znakov, pretože niektoré systémy viac znakov nedokážu spracovať.

3.4 Digitalizácia zmlúv a ich zverejňovanie na internete

Zverejňovanie zmlúv na internete je, za dodržania príslušných platných predpisov, najmä výnosu a zároveň zákona č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 546/2010 Z. z.“), možné uskutočniť dvomi spôsobmi:

- a) zverejnením elektronickej verzie zmluvy, ktorá spĺňa požiadavku čitateľnosti (spracovanie a rozoznávanie textových častí ako textu) podľa štandardov pre IS VS,

- b) zverejnením elektronickej verzie zmluvy, ktorá nespĺňa požiadavku čitateľnosti podľa štandardov pre IS VS a súčasným zverejnením alternatívnej verzie, ktorá čitateľnosť spĺňa.

Úkonom, výrazne zvyšujúcim čitateľnosť a použiteľnosť zverejnenej zmluvy je súčasné zverejnenie doplnujúcich štruktúrovaných metaúdajov.

Presný legislatívny popis tohto princípu je uvedený v prílohe č. 1¹⁾, metodický postup je uvedený nižšie.

3.4.1 Alternatívy digitalizácie (elektronizácie) zmlúv, ktoré dodržiavajú čitateľnosť

Zmluvy sú principiálne textový dokument, a preto musia spĺňať základné požiadavky uvedené v kapitole 1 tohto usmernenia.

Pri prevode úplného obsahu zmlúv a súčasného dodržania požiadavky na čitateľnosť je možné použiť niekoľko spôsobov:

- a) podpisové a schvaľovacie konanie prechádzalo/prechádza cez príslušný úrad, takže v rámci úradu existuje aj upraviteľná finálna elektronická verzia (napr. v DOC, RTF atď.), ktorú je možné rovno použiť; optimálne záverečné uloženie dokumentu je vo formáte PDF (najmä kvôli veľkosti súboru a dodržiavaniu vizuálneho rozloženia),
1. v prípade, ak povinná osoba potrebuje zverejniť napr. pečiatku, rukou písaný údaj alebo iný údaj, ktorý elektronická verzia neobsahuje (musí však dodržať požiadavky podľa kapitoly 6), môže ho osobitne naskenovať (ak je to potrebné), vložiť na príslušné miesto a uložiť dokument do PDF až následne, čím sa zaručí aj vizuálna zhoda; v prípade opakovania sa takéhoto údaju, napr. v spodnej časti, sa dá využiť funkcia vloženia do päty dokumentu, ktorá sa zobrazuje na všetkých stranách,
 2. „ozdobné“ časti ako „notárske šnúrký“ nie sú súčasťou zmlúv, a teda ich nie je potrebné vkladať do dokumentu,
 3. uloženie zverejňovaného textu zmluvy vo formáte PDF s doplnenými údajmi o osobách, ktoré zmluvu podpísali (uvedenie celého mena podpisujúcej osoby s pripojením textu „(podpísané)“ alebo „v.r.“) a dátumom namiesto pečiatky (ak je takýto údaj na zmluve), je optimálnym a administratívne najmenej náročným spôsobom zverejnenia zmluvy,
- b) druhým spôsobom (ale menej optimálnym) je vytvorenie „obrázkového skenu“ (skenu bez použitia OCR) a zároveň čitateľnej alternatívy (využívajúc špecifickú výnimku), teda zverejnenie 2 súborov (jeden napr. v RTF a druhý v PDF), čím sa zachová čitateľnosť obsahu, aj výzor podpísanej zmluvy; opätovne je však potrebné dodržať požiadavky kapitoly 6 a oba dokumenty vhodne anonymizovať, t. j. odstrániť nezverejňované údaje,
- c) v prípade, že povinná osoba nemá k dispozícii originálne (zdrojové) elektronické verzie existuje päť postupov:

¹⁾ Po prijatí novely zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám bude uvedený priamo v tomto zákone a z metodického pokynu bude odstránený, takže už v súčasnosti je možné jeho znenie považovať za legislatívne uplatniteľné. Súčasnú kontrolu dodržiavania štandardov pre IS VS ako aj dohľad nad vykonávaním zákona č. 546/2010 toto usmernenie plne akceptujú.

1. pokiaľ zdrojovou elektronickou verziou disponuje iný úrad (povinná osoba), tento by ju mal automaticky alebo na žiadosť zverejňujúcej povinnej osoby zaslať,
2. pokiaľ zdrojovou elektronickou verziou disponuje iná zmluvná strana (dodávateľ), je možné si zmluvne alebo dohodou vyžiadať zdrojový elektronický dokument,
3. pokiaľ zdrojovou elektronickou verziou nedisponuje žiadna povinná osoba (napr. zmluva je archívna) alebo takáto skutočnosť nie je známa a zdrojovú elektronickú zmluvu nie je ani možné od dodávateľa získať, ostáva efektívne iba použitie konverzie podľa kapitoly 2 a 3 (t. j. najmä skenovanie a OCR); overenie správnosti prepisu môže byť v tomto prípade značne prácne,
4. pri neexistencii elektronickej verzii existuje aj štvrtý spôsob konverzie – manuálny prepis človekom, avšak vzhľadom na časovú náročnosť je aplikovateľný iba pre relatívne malé množstvá textu, pričom v niektorých prípadoch to môže byť rýchlejšie, ako vytváranie skenu,
5. na základe rozhodnutia MF SR o výnimke sa v určitých prípadoch zaviedol aj piaty akceptovateľný spôsob zabezpečenia čitateľnosti – poskytnutie iba povinných metaúdajov k obrázkovému skenu; metaúdaje sú bližšie popísané v nasledujúcej kapitole.

Pri vytváraní elektronickej verzii podľa bodu c) (konverziou alebo prepisom) je potrebné dbať na dodržiavanie zásad uvedených v kapitole 6.

Je nutné podotknúť, že súčasné znenie príslušného zákona č. 546/2010 Z. z. nepredpisuje žiadne technické parametre zverejňovania zmlúv. Zverejnenie je preto možné uskutočniť ako jedným uceleným súborom, tak viacerými súbormi. Dodatočné opravy zmluvy je preto vhodné zverejňovať ako samostatný dokument, ale z praktických dôvodov sa dokument neodporúča rozdeľovať do niekoľkých samostatných súborov, pokiaľ to z technických dôvodov nie je nevyhnutné vykonať práve týmto spôsobom.

3.4.2 Popisné údaje zmlúv (metaúdaje)

3.4.2.1 Povinné metaúdaje:

Metaúdaje dokumentu sú údaje, ktoré v štruktúrovanej forme popisujú určité fakty o dokumente. Na zaručenie čitateľnosti zverejnenej zmluvy bol určený presný zoznam metaúdajov, ktoré sú povinnou súčasťou zverejnenia čitateľného dokumentu, týmto sa však nenahrádzajú. Na základe odôvodnenej žiadosti môže rozhodnúť MF SR o výnimke.

Povinné metaúdaje pre zmluvu sú nasledovné:

- a) identifikačný údaj zmluvy,
- b) názov zmluvy,
- c) predmet zmluvy,
- d) hodnota (cena) predmetu zmluvy (v prípade jej neexistencie maximálna odhadovaná hodnota),
- e) dátum platnosti zmluvy,
- f) dátum zverejnenia zmluvy,
- g) identifikačné údaje zmluvných strán,

h) identifikačné údaje osôb, ktoré podpísali zmluvu.

Metaúdaje sa uvádzajú v zmysluplnom tvare a rozsahu tak, aby pokryli úplný rozsah v zmluve a zároveň sa neuvádzajú tie, ktoré neexistujú (napr. identifikačný údaj zmluvy, ak povinná osoba nevedie číselník), alebo ktoré sa nespřístupňujú (napr. osobné údaje dodávateľa).

Metaúdaje sa uvádzajú v štátnom jazyku SR, a to aj pre zmluvy, ktoré sú uzavreté v inom ako štátnom jazyku SR.

V poskytovaných metaúdajoch sa odporúča dodržiavať jednotné formátovanie pre dátumy (napr. 2011-01-01) a pre sumy (napr. 10000,00 EUR). Do metaúdajov sa neodporúča vkladať nadbytočné medzery (napr. medzi časti identifikácie čísla zmluvy), nakoľko to môže sťažiť ich použiteľnosť.

Povinné metaúdaje sa odporúča poskytovať aj v prípade zverejňovania súborov spĺňajúcich požiadavku čitateľnosti (rozoznávania textových častí dokumentu ako textu), nakoľko to zvyšuje prehľad vo zverejnených dokumentoch.

3.4.2.2 Odporúčané (dobrovoľné) metaúdaje:

Odporúčané metaúdaje pre zmluvu sú nasledovné:

- a) dátum účinnosti zmluvy,
- b) dátum ukončenia účinnosti zmluvy,
- c) uvedenie, či je hodnota predmetu zmluvy s DPH alebo bez DPH,
- d) rozpísanie jednotkových cien, z ktorých sa tvorí hodnota predmetu zmluvy.

Pre dodatky k zmluvám platia rovnaké pravidlá ako pre zmluvy s tým rozdielom, že pri dodatkoch sa dopĺňa ešte jeden povinný metaúdaj:

- a) identifikácia zmluvy, ku ktorej sa dodatok uzatvára.

Je pravdepodobné, že pri dodatkoch bude existovať viac metaúdajov, ktoré nebudú relevantné (napr. dodatok nemusí mať na rozdiel od zmluvy finančné plnenie).

Názvy súborov so zmluvou sa ďalej odporúča tvoriť tak, aby obsahovali

- a) typ dokumentu (napr. „zmluva“), v prípade zverejňovania rôznych typov dokumentov v osobitných častiach webového sídla je možné tento údaj vynechať,
- b) skratku názvu organizácie,
- c) rok, v ktorom bol dokument vystavený alebo zaevidovaný,
 1. pokiaľ sa použije celý dátum, odporúča sa uvádzať v poradí rok-mesiac-deň (napr. 2011-01-30), aby bolo možné dokumenty ľahko zoradiť,
- d) poradové číslo dokumentu,
- e) predmet zmluvy (stručný vecný názov).

Vzorovým príkladom je „zmluva_MF_2011-22_monitorovanie standardov_ISVS.pdf“.

Názov dodatku k zmluve by mal obsahovať vlastné identifikačné číslo a identifikačné číslo zmluvy, s ktorou súvisí. Pre dodatky je vhodné používať rovnaký začiatok názvu súboru ako bol použitý pri relevantnej zmluve, aby bolo možné pri zoradení súborov podľa názvu ľahko rozlíšiť súvisiace dokumenty.

Vzorový príklad je napr. „zmluva_MF_2011-22-dodatok_2.pdf“ prípadne „zmluva_MF_2011-22_dodatok_2_zmluve_MF_2011-22.pdf“.

Ďalej sa odporúča zoskupovať zmluvy so všetkými príslušnými doplňujúcimi dokumentmi (prílohy, dodatky, faktúry).

3.5 Digitalizácia objednávok a ich zverejňovanie na internete

Pre objednávky platí obdobný postup ako pre zmluvy. Zverejnenie je však prioritne uskutočnené prostredníctvom popisných metaúdajov, ktoré v tomto prípade plne nahrádzajú originálne znenie objednávky. Je možné zverejniť aj plné znenie objednávky, avšak je potrebné prihliadnuť aj na bezpečnostné riziká, uvedené v kapitole 6 tohto usmernenia.

Presný legislatívny popis tohto princípu je uvedený v prílohe č. 1¹⁾.

Povinné metaúdaje pre objednávky sú nasledovné:

- a) identifikačný údaj objednávky,
- b) predmet objednávky,
- c) hodnota (cena) objednávky (v prípade jej neexistencie maximálna odhadovaná hodnota),
- d) identifikácia zmluvy, s ktorou objednávka súvisí,
- e) dátum vyhotovenia objednávky,
- f) identifikačné údaje dodávateľa,
- g) identifikačné údaje osoby, ktorá vystavila objednávku.

Odporúčané metaúdaje pre objednávku sú nasledovné:

- a) uvedenie, či je hodnota objednávky s DPH alebo bez DPH,
- b) rozpisanie jednotkových cien, z ktorých sa tvorí hodnota objednávky.

3.6 Digitalizácia faktúr a ich zverejňovanie na internete

Vychádzajúc zo znenia zákona č. 546/2010 Z. z. sa povinne zverejňujú iba došlé faktúry, avšak vzhľadom na otvorenosť voči verejnosti a transparentnosť postupov sa organizáciám verejnej správy odporúča zverejňovať aj odosielané faktúry.

Pre faktúry takisto platí obdobný postup a podmienky ako pri zverejňovaní zmlúv, pričom rovnako ako pri objednávkach je plne dostačujúce a prioritne odporúčané zverejnenie prostredníctvom popisných metaúdajov. Zverejnenie prostredníctvom digitalizovaných (skenovaných) podôb so sebou opäť nesie riziko falšovania.

Presný legislatívny popis tohto princípu je uvedený v prílohe č. 1¹⁾.

Povinné metaúdaje pre faktúry sú nasledovné:

- a) identifikačný údaj faktúry,
- b) tovar alebo služba, na ktorú je faktúra vystavená,
- c) fakturovaná suma,
- d) identifikácia zmluvy alebo objednávky, s ktorou faktúra súvisí,
- e) dátum doručenia faktúry (oficiálneho prijatia povinnou osobou),
- f) identifikačné údaje dodávateľa.

Odporúčané metaúdaje pre faktúru sú nasledovné:

- a) uvedenie, či je fakturovaná suma s DPH alebo bez DPH,
- b) zverejnenie všetkých údajov faktúry podľa zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty,
- c) splatnosť faktúry,
- d) dátum zaplatenia faktúry,
- e) spôsob zaplatenia faktúry.

Pri snahe o digitalizáciu došlých faktúr nastáva určitý problém, nakoľko tieto dokumenty sú principiálne preberané dokumenty bez vlastníctva zdrojovej elektronickej verzie.

Do úvahy preto prichádzajú dva postupy:

- a) zmluvne alebo dohodou si vyžiadať zdrojový elektronický dokument od dodávateľa,
- b) konvertovať daný dokument v súlade s kapitolou 2 tohto usmernenia.

Pokiaľ je primárny vecný obsah (t. j. vyplnené údaje, nie predtlačené hlavičky formuláru a podobne) písaný rukou, celý dokument je možné naskenovať a ponechať bez rozoznania znakov (naďalej sa však ukladá v textovom súbore). Tento princíp je možné používať aj pri vytlačení a rukou vypísaných tlačivách a podobne.

4. Trvanie zverejnenia na internete

Pokiaľ príslušný predpis neurčuje dobu trvania zverejnenia určitého dokumentu platí, že zverejnenie na internete trvá vo všeobecnosti po dobu neurčitú, najmenej však po dobu platnosti daného dokumentu, resp. po dobu, pokiaľ je daný dokument relevantný (napr. nie je nahradený iným dokumentom).

Zverejnenie na internete by však malo optimálne pokračovať aj naďalej (technické možnosti to bez problémov umožňujú), a to z archívnych a historických dôvodov, ako aj z dôvodu využiteľnosti pre iné dokumenty (analýzy, chronologické štúdie, porovnateľnosť atď.). V tomto prípade by mal byť dokument jasne označený ako „archívny“, „zrušený“, „neplatný“, „platný do XX“ a podobne. V prípade väčších zoznamov takýchto dokumentov postačuje jasné označenie danej webovej stránky, resp. miesta zverejnenia.

Zverejnenie, ktoré bolo vykonané iba „na oko“ (napr. na jeden deň) nie je zverejnením v zmysle platných predpisov, pretože splnenie zákonnej požiadavky nie je týmto spôsobom preukázateľné.

V prípade overovania zverejnenia iným úradom je postačujúce, pokiaľ si zamestnanec daného úradu nájde požadovaný dokument na príslušnom webovom sídle. Nie je preto potrebné ani žiaduce vytvárať osobitné potvrdenie o zverejnení (bolo by to v nesúlade s princípmi informatizácie, ktoré boli schválené ako v Národnej koncepcii pre informatizáciu verejnej správy, tak Stratégii pre informatizáciu verejnej správy, ako aj presným opakom odstraňovania administratívneho bremena a pripravovaného zákona o základných registroch a o elektronizácii administratívnych procesov).

Takéto potvrdenie má zmysel iba pre rozlíšenie (určenie) dátumu účinnosti, napr. zmluvy, pokiaľ zverejnenie viacerými subjektmi nastáva na odlišných miestach (webových sídlach).

5. Miesto zverejnenia

Zákon č. 546/2010 Z. z. určil na zverejňovanie objednávok, zmlúv a faktúr tri možné miesta:

- a) Centrálny register zmlúv pre určený rozsah povinných osôb,
- b) vlastné webové sídlo pre ostatné povinné osoby,
- c) obchodný vestník pre ostatné povinné osoby, ktoré nemajú vlastné webové sídlo.

Zverejňovanie podľa bodu a) sa v súčasnosti týka iba tých povinných osôb, ktoré sú v zákone explicitne vymenované; v prípade rozpočtových a príspevkových organizácií sa to týka tých, ktoré sú zriadené rozhodnutím zriaďovateľa, a nie zákonom. Všeobecný zriaďovateľský vzťah daný zákonom v tomto prípade nie je dôležitý.

Z pohľadu dodržania ducha zákona je potrebné, aby bolo pri zverejňovaní podľa písm. b) zverejnenie uskutočnené na hlavnom webovom sídle povinnej osoby (napr. www.bratislava.sk) alebo z neho priamo sprístupnené, pokiaľ je poskytnuté na špecializovanom webovom sídle povinnej osoby (napr. www.roznava.zmluvy.sk).

Zverejnenie by malo byť dostupné z hlavnej navigácie (úvodnej stránky) webového sídla; „skrytie“ na nevyhľadateľnom alebo navigačne ťažko prístupnom mieste sa považuje za porušenie tohto princípu.

Výhodou je, ak organizácie jedného rezortu používajú ako hlavné webové sídlo spoločný portál (webové sídlo), nakoľko každá organizácia síce musí zverejňovať alebo sprístupňovať zverejnenie (adresovať) vo svojej časti portálu, ale prostredie môže byť vytvorené jednotne a jeden krát rovnako, ako je to v prípade Centrálného registra zmlúv.

6. Bezpečnostné aspekty zverejňovania zmlúv a ochrana osobných údajov

6.1 Spôsoby anonymizácie (odstránenia) nezverejňovaných údajov

Požiadavku na nesprístupnenie niektorých informácií (napr. podľa čl. 3 bodu 2 zákona č. 546/2010 Z. z.) je technicky možné vykonať najmenej štyrmi spôsobmi:

- a) zmluvu pred skenovaním „vyčierniť“ (napr. prelepiť určené časti zmluvy) a následne vykonať proces konverzie,
- b) zmluvu skonvertovať v neupravenej podobe a následne ju „vyčierniť“ elektronickými prostriedkami (prekryť určené časti); z pohľadu bezpečnosti je však nutné skonštatovať, že týmto sa zavádza možnosť opätovného odstránenia „vyčiernenia“ šikovným hackerom,
- c) zmluvu skonvertovať v neupravenej podobe a následne ju elektronicky „vyčierniť“ odstránením určených častí textu a optimálne zároveň nahradiť adekvátnym počtom „neutrálnych“ znakov (napr. medzerníkmi); ochrana údajov sa v tomto prípade dosahuje skutočným odstránením textu,

- d) z naskenovanej zmluvy vo formáte PDF vybrať stránky s údajmi, ktoré je potrebné odstrániť; vybrané stránky ďalej uložiť ako obrázok, inkriminované údaje elektronicky odstrániť a opätovne uložiť ako PDF dokument s použitím funkcionality na rozoznávanie znakov (OCR); takto upravenými stránkami následne nahradiť pôvodné stránky v spracovávanom dokumente.

Nakoľko znenie zákona č. 546/2010 Z. z. umožňuje použiť všetky spôsoby, z pohľadu bezpečnosti a efektívnosti sa jednoznačne odporúča používať postup podľa vyššie uvedeného bodu 1.

Ďalším pohľadom, ktorý z bezpečnostného hľadiska jednoznačne hovorí v prospech zverejňovania metaúdajov namiesto skenovaných podôb faktúr a objednávok je, že zverejnením bežne používanej úradnej šablóny sa poskytuje jednoducho zneužitelná možnosť ich falšovania a v kombinácii so zverejnením, napr. s falšovaním zverejneného podpisu, môže mať pre danú povinnú osobu nemilé následky.

6.2 Obmedzenia zverejňovaných údajov

6.2.1 Nezverejňujú sa osobné údaje

Pri zverejňovaní dokumentov je potrebné dodržiavať najmä zákon o ochrane osobných údajov, t. j. je potrebné dbať na to, aby neboli zverejnené, napr. rodné čísla a podobne.

Osobnými údajmi sú aj údaje, ktoré môžu dehonestovať príslušnú osobu (napr. podrobné popisy sociálnej starostlivosti, zdravotnej starostlivosti a podobne).

6.2.2 Nezverejňuje sa skenovaná podoba fyzického podpisu

Nakoľko účinnosť a platnosť sú dva rozdielne aspekty zverejňovaných dokumentov, nemožno ich spájať – podpis zástupcu zmluvnej strany potvrdzuje platnosť, ktorá naďalej ostáva „vo fyzickom svete“, zatiaľ čo účinnosť sa pri zmluvách ďalej odvíja od jej zverejnenia na internete, a teda sa prenáša do „elektronického sveta“.

Bezpečnostným faktom je, že zverejňovanie skenovaných podpisov zvyšuje riziko falšovania dokumentov, nakoľko týmto spôsobom sú pre ľubovoľné a nevystopovateľné množstvo používateľov internetu dostupné mená a osobné podpisy mnohých osôb. Využitie falšovaného podpisu môže nastať v úplne inej oblasti a spojitelnosť týchto dvoch faktov je minimálne obtiažna.

Zákon č. 546/2010 Z. z. v súčasnosti umožňuje viac spôsobov výkladu, pretože striktné nepredpisuje doplnenie fyzického podpisu, žiada iba „súlady zverejnenej zmluvy so skutočným stavom“²⁾, čo spĺňa aj zverejnenie znenia zmluvy bez vlastného skenovaného podpisu; t. j. povinná osoba si teda teoreticky môže sama určiť, či bude prikladať aj skenované podpisy³⁾. Upozorňujeme však, že samotná elektronická podoba zmluvy nenahrádza podpísanú zmluvu, ovplyvňuje iba dobu účinnosti zmluvy a poskytuje jej obsah,

²⁾ Poznámka: Odôvodnenie k pozmeňujúcemu návrhu zákona, ktorým sa precizuje spôsob zverejňovania zmlúv, znie: „Má sa zabrániť tomu, aby bolo na zverejnenie zaslané iné znenie zmluvy ako to, ktoré bolo obsiahnuté v konsenze zmluvných strán a na znak čoho bola písomná zmluva podpísaná.“ Z uvedeného vyplýva, že znenie zmluvy musí byť dohodnuté oboma zmluvnými stranami, a na znak toho, že dosiahli tieto zmluvné strany konsenzus, ju podpísali. Zverejniť sa má dohodnuté znenie (ktorému predchádzalo podpísanie), t. j. vecný obsah. Vzhľadom na to, že v zákone nie je explicitne uvedené, že povinná osoba zverejňuje zmluvu aj s podpismi ako aj na výklad odôvodnenia, platí, že sa uverejňuje len samotné znenie zmluvy bez podpisov.

³⁾ Nezverejňovanie podpisu bude v novele zákona explicitne ustanovené.

nerieši však platnosť zmluvy – tá naďalej zostáva iba v listinnej podobe (pokiaľ nebola zmluva uzavretá menej bežnou elektronickou formou so zaručeným elektronickým podpisom alebo inak). Namiesto fyzického podpisu sa odporúča uvádzať meno a priezvisko podpisujúcej osoby, pokiaľ už takáto informácia na danom mieste nie je uvedená. Podobný postup platí aj pre úradné pečiatky. Pokiaľ sú však tieto nosičom dátumových informácií (napr. ako jediné určujú dátum podpisu), tento dátum musí byť so zmluvy doplnený.

Ako príklad je možné skonštatovať, že elektronické podoby zmlúv vytvárané Európskou úniou majú vo väčšine prípadov na mieste podpisu uvedené iba celé meno podpisujúceho s pripojením textu „(signed⁴⁾“ bez skenu skutočného podpisu.

Ďalším faktom je, že skenovaný podpis nie je elektronickým ekvivalentom „fyzického“ podpisu, ale iba jeho vizualizáciou v elektronickom prostredí a teda jeho výpovedná hodnota je iba informatívna a označovaná ako osobný údaj prípadne prejav osobného charakteru. Ekvivalentom v elektronickom prostredí je v zmysle platnej legislatívy zaručený elektronický podpis.

6.2.3 Nezverejňujú sa súkromné bankové údaje

Bankové informácie ako číslo účtu súkromnej osoby sú tiež osobným údajom, a preto sa nemajú zverejňovať. Rovnako mnohé podobné informácie podliehajú bankovému tajomstvu podľa osobitného predpisu⁵. Pri zverejňovaní bankových údajov je možné uvažovať iba o údajoch, ktoré sú aj tak bežne zverejnené kvôli vykonateľnosti konkrétnych služieb či povinností (napr. účty pre zaplatenie daní).

6.2.4 Nezverejňujú sa informácie, ohrozujúce bezpečnosť povinnej osoby, jej zamestnancov alebo jej informačných systémov

Z uvedeného vyplýva, že pri zverejňovaní je potrebné odstrániť informácie ako odkódovanie alarmu, rozmiestnenie a funkčnosť bezpečnostných kamier a podobne.

Častokrát zabúdaným faktom je, že pri zverejňovaní zmlúv pre informačno-komunikačné technológie platí obdobný princíp. V nadväznosti na uvedené je potrebné podotknúť, že pokiaľ je súčasťou zmluvy funkčná špecifikácia, je nutné vyhnúť sa zverejneniu informácií, ktoré by mohli ohroziť bezpečnosť príslušnej povinnej osoby, resp. jej informačného systému (napr. prístupové heslá, otvorené porty, analýzy bezpečnostných rizík). Zároveň je však vždy potrebné zohľadniť verejný záujem a zabezpečiť, aby pred verejnosťou neboli bezdôvodne utajované informácie o obstaraných tovaroch a službách.

6.2.4 Nezverejňujú sa špecifické údaje podľa osobitných predpisov

Pokiaľ existuje osobitná legislatíva, ktorá upravuje náležitosti zverejňovania konkrétnych zmlúv alebo informácií, táto môže doplniť ďalšie nezverejňované údaje (napr. utajované skutočnosti podľa zoznamu utajovaných skutočností povinnej osoby).

⁴⁾ V preklade z angličtiny to znamená „podpísané“ ako potvrdenie existencie fyzického podpisu.

⁵⁾ Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách.