

3. 9. 2024

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Uveřejňování smluv v registru smluv ve formátu PDF

Ohledně přípustnosti formátu PDF pro účely řádného zákonného zveřejňování smluv v registru smluv od začátku roku 2024 panovala jistá nejistota vyvolána mj. nejednotností výkladů objevujících se v relevantních metodických dokumentech i odborné literatuře. Tento článek si klade za cíl zmapovat dosavadní relevantní výkladové zdroje a postavit na jisto, zda je velmi frekventovaného formátu i nadále možné využít.

Dle § 5 odst. 1 zák. č. [340/2015](#) Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZOR**“) platí, že: *„Uveřejněním smlouvy prostřednictvím registru smluv se rozumí vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu a rovněž metadat podle odstavce 5 do registru smluv.“*

Dle § 8 odst. 7 ZOR dále platí, že: *„Do 31. prosince 2023 lze elektronický obraz textového obsahu smlouvy vložit do registru také v otevřeném formátu umožňujícím úplné strojové zpracování textového obsahu.“* Toto ustanovení bylo do ZOR vloženo v rámci novelizačního zákona č. [177/2019](#) Sb. V rámci komentářové literatury se uvádí, že úmysl zákonodárce spočíval v tom postavit najisto, že formát PDF s textovou vrstvou není strojově čitelným formátem ve smyslu § 5 odst. 1 ZOR.[\[1\]](#)

ZOR zároveň neposkytuje bližší výklad toho, co lze otevřeným a strojově čitelným formátem[\[2\]](#) rozumět; stejně tak neposkytuje bližší výklad ani k formátu umožňujícímu úplné strojové zpracování textového obsahu.

Definici otevřeného i strojově čitelného formátu ovšem obsahuje zákon č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**InfZ**“), který stanoví, že *„Strojově čitelným formátem se pro účely tohoto zákona rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury.“*

Z **metodického návodu k aplikaci zákona o registru smluv**[\[3\]](#) (verze duben 2023) (dále jen „**Metodický návod verze 2023**“), jejímž autorem je Digitální informační agentura, dále vyplývá mj. následující: *„Formátem, který umožňuje úplné strojové zpracování textového obsahu, je takový formát, který obsahuje bezchybnou textovou vrstvu, ale na rozdíl od strojově čitelného formátu neobsahuje další informace o vnitřní struktuře dat. Zatímco strojově čitelný formát umožňuje rozlišit odstavce a poznámky pod čarou v textu, nebo buňky v tabulce, formát umožňující úplné strojové zpracování textového obsahu je o tyto informace ochuzen a počítačovým programům dovolí rozeznat pouze pořadí písmen – přečíst text bez další informace o jeho struktuře. Tento formát je podle novely účinné od*

*1. listopadu 2019 možné k uveřejňování smluv využívat až do 31. prosince 2023 namísto původně požadovaného strojově čitelného formátu.*

*Ve smlouvě, která se povinně uveřejňuje v registru smluv, by tedy neměla absentovat strojově čitelná*

vrstva anebo (dočasně přípustná) vrstva umožňující úplné strojové zpracování textového obsahu,<sup>[4]</sup> v opačném případě (pokud strojově čitelná vrstva chybí) se smlouva nepovažuje za uveřejněnou v registru smluv. Test toho, zda smlouva splňuje požadavek alespoň na úplnou textovou strojově čitelnou vrstvu v základním slova smyslu, je možné provést např. tak, že se označí myší slova ve smlouvě a zkopírují se a vloží do prázdného dokumentu, pokud se to podaří, splňuje smlouva požadavek na "úplné strojové zpracování textového obsahu" (nezaměňovat se "strojovou čitelností", která totiž navíc zahrnuje zachycení struktury dokumentu, například úrovně nadpisů nebo obsahu konkrétních buněk tabulky)."

V návaznosti na výše řečené lze tedy rozlišovat mezi a) **Strojově čitelným formátem** - ten obsahuje úplnou strojově čitelnou vrstvu a informace o vnitřní struktuře dat, a b) **Formátem, který umožňuje úplné strojové zpracování textového obsahu**. Strojově čitelný formát je kvalitativně na vyšší úrovni, protože umožňuje např. rozlišit odstavce a poznámky pod čarou v textu, nebo buňky v tabulce; tento formát dokáže oproti b) navíc provést zachycení struktury dokumentu, například úrovně nadpisů. V rámci komentářové literatury se v tomto kontextu uvádí, že „formát PDF není otevřeným a strojově čitelným formátem, nýbrž otevřeným formátem umožňujícím úplné strojové zpracování textového obsahu právě proto, že není možné jednoznačně rozpoznat jeho vnitřní strukturu.“<sup>[5]</sup>

Za základě dosud řečeného by se tedy jevilo, že formát PDF je a bude skutečně po roce 2024 zcela vyloučeným formátem pro účely uveřejňování v registru smluv. Je ovšem namístě podrobit bližší analýze i další - částečně i „čerstvější zdroje“.

**Z metodického návodu k aplikaci zákona o registru smluv<sup>[6]</sup>** (únor 2024) (dále jen „**Metodický návod verze 2024**“), vyplývá mj. následující: „Ve smlouvě, která se povinně uveřejňuje v registru smluv, by tedy neměla absentovat textová vrstva, v opačném případě (pokud textová vrstva chybí) se smlouva nepovažuje za uveřejněnou v registru smluv. Test toho, zda smlouva splňuje tento požadavek, je možné provést např. tak, že se označí myší slova ve smlouvě a zkopírují se a vloží do prázdného dokumentu, pokud se to podaří, pravděpodobně smlouva stanovený požadavek splňuje. Pokud se textová vrstva pořizuje skenováním a čtením OCR, je nutno dát pozor například na záměnu písmen "m" a "rn" anebo diakritiku apod., kdy systémy OCR často chybují. Doporučujeme odesílat do registru smluv text smlouvy v původním dokumentu (např. DOCX či ODT apod.), popřípadě postupovat přímou konverzí do PDF před vytištěním, tedy text smlouvy z původního textového dokumentu (např. DOCX či ODT) "uložit jako PDF".“

**Metodický návod dále uvádí, že povolenými formáty přílohy jsou tyto formáty:**

Název formátu	Přípona	Poznámka
Word 97-2003	.doc	
Office Open XML	.docx	doporučený formát
Rich Text Format	.rtf	
OpenDocument Text	.odt	doporučený formát
Plain Text	.txt	
Portable Document Format	.pdf	formát PDF s úplnou textovou vrstvou

V rámci novelizovaného znění (tj. Metodický návod verze 2024) se již nadále nerozlišuje v rámci výše představených formátů kategorie a) a b) a uvádí se toliko, že ve smlouvě by neměla absentovat textová vrstva. Mezi doporučenými způsoby uveřejnění (i po začátku roku 2024) se nadto „nově“ uvádí i formát PDF za předpokladu, že obsahuje úplnou textovou vrstvu. K problematice strojově čitelného formátu odkazuje Metodický návod verze 2024 dále na **Stanovisko Ministerstva vnitra - Podmínka otevřeného a strojově čitelného formátu v souvislosti se zveřejňováním smluv v registru smluv (únor 2023)** (dále jen „**Stanovisko Ministerstva vnitra verze 2023**“).

Ze Stanoviska Ministerstva vnitra verze 2023 se podává následující: „*Pojmy otevřený a strojově čitelný formát jsou definovány v zákoně č. [106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím. Strojově čitelným formátem se pro účely tohoto zákona rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury. Např. formát PDF/A vytvořený přímou konverzí je archivovatelný (koncovka A), má textovou vrstvu, ale neobsahuje rozčlenění vnitřní struktury. Stejně tak smlouva ve wordu (formát DOCX) nebo formát ODT – jsou čitelné, dá se v nich vyhledávat, ale neobsahují jednotnou vnitřní strukturu. Strojově čitelný a rozčleněný dle vnitřní struktury je např. XML formát. Tento formát je sice čitelný strojově, ale pro běžného uživatele je obtížně srozumitelný a těžko čitelný. Obsahuje tagy (značky začátků a konců sekcí) a mezi nimi samotné texty; tento formát se používá pro zasílání metadat o smlouvách do registru smluv. (...) Zákon ukládá povinnost zaslat smlouvu do registru smluv v otevřeném a strojově čitelném formátu. Požadavek otevřeného a strojově čitelného mohou ve smyslu zákona o registru smluv splňovat formáty DOCX, ODT či PDF s úplnou textovou vrstvou. (...) Pro účely zákona o registru smluv tak nelze použít legální definici otevřeného a strojově čitelného formátu uvedenou v zákoně o svobodném přístupu k informacím bez dalšího. (...) Požadavek strojově čitelného formátu je v rámci právní úpravy registru smluv splněn, jsou-li data ve formátu, který je strukturován takovým způsobem, že pomocí programové aplikace z nich lze získat žádané údaje. Požadavek splní jakýkoli počítačový formát, který obsahuje textový obsah smlouvy, tedy nikoli pouze naskenovaný obrázek smlouvy (scan bez použití OCR). **Např. formát PDF je přípustný, pokud bude obsahovat textovou vrstvu.** Opačný přístup by generoval nedůvodně vysoké náklady na úpravy informačních systémů včetně spisových služeb s tím, že ani není známo, že by se třetími stranami využívaly údaje o rozčlenění vnitřní struktury právě u textů smluv. Správce registru smluv doporučuje následující postup, jak zajistit, aby elektronický obraz textového obsahu smlouvy splňoval požadavky na strojovou čitelnost formátu ve smyslu zákona o registru smluv.“ V samém závěru se pak uvádí, že: „Pokud není možné smlouvu zveřejnit v DOCX či ODT, je možné ji v registru smluv zveřejnit ve formátu PDF, pokud je obsažena úplná textová vrstva, a to i po 31. prosinci 2023.“*

Stanovisko Ministerstva vnitra verze 2023 tak obsahuje pro zde řešenou problematiku zcela zásadní závěry. Reflektuje skutečnost, že ZOR nenabízí legální výklad termínů otevřeného a strojově čitelného formátu, a poukazuje na úpravu InfZ, o které ovšem explicitně stanoví, že se pro účely aplikace ZOR neužije, a to z důvodu, že aplikace definice strojové čitelnosti z InfZ by byla pro účely registru smluv nepřiměřeně zatěžující a celkově nepřínosná. Ačkoliv tedy první citované znění Metodického návodu verze 2023 rozlišovalo mezi strojově čitelným formátem a formátem, který umožňuje úplné strojové zpracování textového obsahu, přičemž se i v rámci komentářové literatury předpokládalo, že po začátku roku 2024 bude přípustný toliko strojově čitelný formát se všemi uvedenými aspekty jako např. rozlišování odstavců, zachycení struktury textu, nadpisů aj., z obsahu navazujících dvou dokumentů, které byly předmětem výkladu výše, lze dospět k závěru, že bude nadále akceptovatelný i formát PDF s textovou vrstvou.

## **Závěr:**

Ze Stanoviska Ministerstva vnitra verze 2023 výslovně vyplývá, že je nutné zaujmout benevolentnější

výklad „strojově čitelnosti“ (oproti definici v InfZ) a v kontextu ZOR akceptovat i formát PDF, pokud bude obsahovat textovou vrstvu. Uvedené přitom bylo možné považovat za závěry v přímém rozporu se zněním Metodického návodu verze 2023 – navzdory tomu, že na sebe dokumenty odkazovaly. Metodický návod verze 2024 ovšem už výslovně mezi povolenými formáty pro uveřejnění uvádí i PDF s úplnou textovou vrstvou. V kontextu závěrů Stanoviska Ministerstva vnitra (únor 2023) tak lze uzavřít, že lze nepochybně nadále v rámci registru smluv uveřejňovat PDF s úplnou textovou vrstvou, když se nejeví jako účelné vyžadovat „kvalitativně vyšší úroveň formátu“ (viz např. údaje o rozčlenění vnitřní struktury) s ohledem na to, že tyto údaje nejsou zpravidla využívány uživateli registru smluv.

Lze tedy uzavřít, že současné výkladové dokumenty k aplikaci ZOR po začátku roku 2024 jednotně připouštějí i formát PDF, ačkoliv se jedná o posun oproti dřívější verzi Metodického návodu verze 2023 a názorům objevujícím se v rámci komentářové literatury.

**JUDr. Jan Musil, LL.M.,**  
advokátní koncipient



VEDEME SVĚTEM PRÁVA

MT Legal s.r.o., advokátní kancelář

Praha | Brno | Ostrava

Tel.: +420 222 866 555

Fax: +420 222 866 546

e-mail: [info@mt-legal.com](mailto:info@mt-legal.com)

---

[1] Podešva, V., Votrubec, J., Sommer, L., Bořuta, J., Fišer, M., Flaškár, M., Harnach, J. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2023. Str. 1427.

[2] „Pojem úplného strojového zpracování textového obsahu není v zákoně definován a ani jiné zákony včetně práva Evropské unie potažmo mezinárodního práva jej neupravují.“ Stanovisko Ministerstva vnitra – Podmínka otevřeného a strojově čitelného formátu v souvislosti se zveřejňováním smluv v registru smluv (únor 2023). Dostupné >>> [zde](#).

[3] K dispozici >>> [zde](#).

[4] Pozn. autora: Tj. do 31. 12. 2023.

[5] Podešva, V., Votrubec, J., Sommer, L., Bořuta, J., Fišer, M., Flaškár, M., Harnach, J. a kol. Zákon

o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2023. Str. 1411.

[6] K dispozici >>> [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Přehnaná, nebo důvodná prevence? Zajištění a utvrzení závazků v praxi](#)
- [Spoluvlastnictví a správa společné věci](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Návrh nového zákona o digitální ekonomice](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 30.: Jednání za s.r.o. - zápis jednatelského oprávnění do obchodního rejstříku](#)
- [Předběžné opatření a další instituty k ochraně věřitelů při přeměnách](#)
- [Promlčení zápůjčky bez určení splatnosti v judikatuře Nejvyššího soudu](#)
- [Rozvod s mezinárodním prvkem a související otázky péče o děti a výživného](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)