PRÁVNÍ ÚPRAVA ZPŘÍSTUPŇUJÍCÍ INFORMACE ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR A EU ELEKTRONICKOU CESTOU A FORMOU OPEN DATA

JIŘÍ KOLMAN[*]

ABSTRAKT

Příspěvek se zabývá problematikou zpřístupňování informací institucemi Evropské unie elektronickou cestou a formou Open Data. Tato otázka je v některých aspektech konfrontována s aplikační praxí členských zemí EU (hlavně ČR). Jak unijní, tak národní právní úpravy vychází z obdobných idejí právního státu a odvolávají se mimo jiné na stejné dokumenty Rady Evropy. Přes tyto okolnosti můžeme vidět patrné odlišnosti, jak v právní úpravě samotné (tj. hlavně v Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a v českém Zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), tak i aplikační praxe se liší. Komparace právních úprav a aplikační praxe tak přináší inspirující a užitečné postřehy de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

Právo na informace, Open Data, elektronický přístup, veřejná správa ČR, instituce Evropské unie, Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům EP, Rady a Komise

---

[*] Mgr. et Mgr. Jiří Kolman vystudoval PrF MU (2005) a mezinárodní vztahy a evropská studia na FSS MU (2005). Právní praxe absolvoval v Advokátní kanceláři JUDr. Sáša Navrátilová, Ústavním soudě ČR a Evropské komisi (Generální ředitelství pro regionální politiku). Dále působil jako asistent na Ústavu práva a humanitních věd PEF MENDELU. V letech 2007-2011 byl zástupcem Jihomoravského kraje při EU. Od roku 2012 pracuje jako vědecký tajemník v Centru výzkumu globální změny AV ČR, v. v. i. a od stejného roku je doktorandem na PrF MU.

Tento článek je výstupem Trans-Domain COST Action TD1306 New Frontiers of Peer Review (PEERE).

Kontaktní e-mail: kolman.j@czechglobe.cz

ABSTRACT

The article focuses on Open Data form and the electronic means providing access to the information of Czech and EU public institutions. Both legislations are derived from similar ideas of state of law and documents of Council of Europe. Even though we can see apparent differences either in legislation itself (mainly in Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents and Czech The Act No.106/1999 Coll. on Free Access to Information) either in application of these legislative acts. Comparison of the both legal acts and legal practise thus brings inspiration and useful hints de lege ferenda.

KEYWORDS

Freedom of Information, Open Data, Electronic Access, Czech Public Service, Institutions of the European Union, Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to EP, Council and Commission documents

1. ÚVOD

V souvislosti s rozvojem informačních technologií hovoří i veřejná moc o podpoře elektronického přístupu k informacím držených v rukou veřejné správy. Pravda zájem o zajištění elektronického přístupu k informacím, oproti skutečnému technologickému pokroku, je deklarován v mezinárodních dokumentech veřejnou mocí se zpožděním až v devadesátých letech dvacátého století. Přes tento proklamovaný zájem, již v úvodu tohoto textu musí být konstatováno, že v případě např. legislativy Evropské unie je tento cíl legislativně „nedotažen“ i po dvou desetiletích od prvních mezinárodní arénou (např. OSN, Rada Evropy) artikulovaných cílů a deklarací o zpřístupňování dokumentů a informací široké veřejnosti elektronickou cestou.

Vedle požadavku na elektronizaci zpřístupňování „wobbingu“ (z holandštiny odvozený původně novinářský výraz týkající se získávání informací na základě příslušné legislativy zpřístupňující právo na informace

a které je etymologicky odvozeno z Wet Openbaarheid van Bestuur)[1] v posledních letech vyvstal požadavek na tzv. Open Data tj. sdílení dat, kterými disponuje v našem případě veřejná správa, pokud možno zdarma a všem potenciálním uživatelům data. Koncept „otevřených dat" původně vyšel ze soukromé sféry z IT businessu, kde se týkal sdílení např. softwaru a jeho dalšího zlepšování uživatelskou komunitou a pak se tento koncept rozšířil i na další subjekty včetně veřejné správy.

V tomto článku bude analyzována legislativa upravující zpřístupňování elektronickou formou informací držených veřejnosprávními institucemi Evropské unie a veřejnou správou České republiky. Z hlediska Evropské unie bude obzvláště analyzováno Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení č. 1049/2001")[2] a z pohledu českého právního řádu bude analyzován hlavně zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů[3] (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.") a dále ještě zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí (dále jen „zákon č. 123/1998 Sb.").[4]

Z celkového pohledu, tj. jak unijního práva upravujícího život institucí EU a českého práva, je zajímavým „wobbingovým" dokumentem mezinárodní Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva").[5] V článku tak bude unijní nařízení přijaté v roce 2001, které nebylo doposud novelizováno, a tudíž nemohlo reagovat na rapidní rozvoj informačních technologií, porovnáno s českými právními

---

[1] The Pascal Decroos Fund. *How to use European Freedom of Information Acts* [online]. Zellik, 2007 [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.wobbing.eu/page/how-use-european-freedom-information-acts

[2] Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o *přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise*. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 24. 8. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&rid=2

[3] Zákon č.106/1999 Sb., o *svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 8. 2014].

[4] Zákon č. 123/1998 Sb. o *právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 8. 2014].

[5] Ministerstvo zahraničních věcí: *Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 8. 2014].

předpisy, které byly od svého vzniku na přelomu milénia průběžně novelizovány a aktualizovány. Tento legislativní vývoj právní úpravy (v případě českého vnitrostátního právního řádu) a „zákonodárná stagnace" (v případě unijního práva) bude analyzován ve světle Aarhuské úmluvy, která je závazná jak pro Českou republiku, tak je závazná i pro Evropskou unii, která je jedním ze signatářů tohoto mezinárodněprávního dokumentu. Implementace Aarhuské úmluvy je o to pikantnější, že pro Českou republiku je tato úmluva závazná „dvakrát". Jednou je pro ni závazná co by jako signatářskou zemi (úmluvu podepsala ještě před vstupem do EU) a dále je pro ČR závazná v podobě příslušné provádějící směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.[6] Co se však týká unijních orgánů, tak v tom případě se může nabízet antické pořekadlo Quod licet Iovi, non licet bovi, protože výše uvedená prováděcí směrnice se na orgány Evropské unie nevztahuje.

Avšak při bližším studiu pramenů unijního práva si můžeme všimnout právního aktu vydaného unijní normotvorbou o několik let později a tudíž můžeme konstatovat, že se při provádění Aarhuské úmluvy nezapomnělo ani na unijní instituce. Jedná se o prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.[7] S ohledem na skutečnost, že i toto prováděcí nařízení má za úkol právně upravit přístup veřejnosti k informacím, bude i tento právní akt součástí analýzy tohoto příspěvku.[8]

---

[6] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o *přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS*. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 24. 8. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&rid=2

[7] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o *použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství*. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 26. 8. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1367&rid=1

[8] Právní aspekty vztahu evropského a českého práva viz detailněji např. KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita - Právnická fakulta (Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 364.), 2010, 125 s. ISBN 978-80-210-5066-2.

2. ZÁKLADNÍ POJMY

Než se pustíme do analýzy v úvodu zmíněné problematiky tak se podívejme na klíčové pojmy, které jsou hlavními aktéry zkoumané oblasti.

2.1 OPEN DATA

Pojem Open Data jsem zevrubněji analyzoval v článku *Právo na informace formou Open Data a Open Access ve světle českého práva a práva EU*[9] publikovaném rovněž v Revue pro právo a technologie.

Po roce od přípravy výše uvedeného článku musí být konstatováno, že se v právní úpravě nic nezměnilo, co se týká právní úpravy „Open Data" v českém právu. Souslovný pojem „Open Data" český právní řád doposud nezná. To stejné se týká doslovného českého překladu „otevřená data". To však neznamená, jak brzy uvidíme, že by problematika Open Data nebyla českým právními předpisy reflektována, naopak principy politiky Open Dat jsou inkorporovány do českého práva vícero cestami, nejčastěji jsou přijaty jako vnitrostátní právní předpisy implementující EU předpisy a dále díky právní interpretaci odkazující na judikaturu Soudního dvora Evropské unie.

A proto i nadále se budeme muset podívat do sfér jsoucí mimo český a unijní právní řád a uzavřít tuto podkapitolu definicí, které jsem se dobral širší analýzou ve výše citovaném loňském článku a který vychází z definice publikované na webových stránkách Fondu Otakara Motejla a která je oproti loňskému roku (11. září 2013) zpřesněna: „Otevřená data jsou informace a čísla bezplatně a volně dostupná na internetu ve strukturované a strojově čitelné podobě a jsou zpřístupněna způsobem, který jejich využití neklade zbytečné technické či jiné překážky. Formát a struktura otevřených dat tedy umožňuje jejich hromadné počítačové zpracování, k němuž jejich vydavatel poskytl právní svolení. Díky tomu mohou být dál volně zpracovávány, a to i v rámci softwarových aplikací. Jedná se například o jízdní řády, příjmy států, seznam poskytovatelů sociálních služeb,

[9] KOLMAN, Jiří. Právo na informace formou Open Data a Open Access ve světle českého práva a práva EU. *Revue pro právo a technologie* [online]. Masarykova univerzita, 2013, roč. 4, č. 8, s. 27-32. [cit. 22. 8. 2014]. ISSN 1804-5383. Dostupné z: http://revue.law.muni.cz/dokumenty/25809

kalendář ministra nebo měření čistoty ovzduší. Pocházejí z univerzit, nevládních organizací, soukromých firem nebo veřejné správy.“[10]

2.2 ELEKTRONICKÝ PŘÍSTUP

Podíváme-li se do českého právního řádu na pojem „elektronický přístup“ tak takovouto definici v současném platném řádu nenalezneme. České právo místo toho používá pojem „možností dálkového přístupu“, které jsou pro účely daného zákona definovány v § 3 (Základní pojmy) odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. jako „přístup k informaci neomezeného okruhu žadatelů pomocí sítě nebo služby elektronických komunikací“ přičemž je zákonodárcem odkázáno v poznámce pod čarou na § 2 písm. h)[11] a n)[12] zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Již po přečtení odkazovaných odstavců h) a n) se bezprostředně nastoluje otázka logičnosti odkazu v poznámce pod čarou na odst. písm. n). Pro adresáta zákona 106/1999 Sb. je irelevantní resp. obsoletní právní specifikace otázky, jestli dálkový přístup je služba obvykle poskytovaná za úplatu. Další právní zajímavostí je, že samotný zákon o elektronických komunikacích v současném právním znění definici „elektronického přístupu“ neobsahuje.

---

[10] Fond Otakara Motejla: *Otevřená data* [online]. Praha: Nadace Open Society Fund Praha [cit. 26. 8. 2014.] Dostupné z: http://www.otevrenadata.cz/

[11] Viz „§ 2 Pro účely tohoto zákona se rozumí: h) sítí elektronických komunikací přenosové systémy, popřípadě spojovací nebo směrovací zařízení a jiné prostředky, včetně prvků sítě, které nejsou aktivní které umožňují přenos signálů po vedení, rádiovými, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky, včetně družicových sítí, pevných sítí s komutací okruhů nebo paketů a mobilních zemských sítí, sítí pro rozvod elektrické energie v rozsahu, v jakém jsou používány pro přenos signálů, sítí pro rozhlasové a televizní vysílání a sítí kabelové televize, bez ohledu na druh přenášené informace“, § 2 písm. h) zákona č. 127/2005 Sb., *o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 8. 2014].

[12] Viz „§ 2 Pro účely tohoto zákona se rozumí: n) službou elektronických komunikací služba obvykle poskytovaná za úplatu, která spočívá zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací, včetně telekomunikačních služeb a přenosových služeb v sítích používaných pro rozhlasové a televizní vysílání a v sítích kabelové televize, s výjimkou služeb, které nabízejí obsah prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávají redakční dohled nad obsahem přenášeným sítěmi a poskytovaným službami elektronických komunikací; nezahrnuje služby informační společnosti, které nespočívají zcela nebo převážně v přenosu signálů po sítích elektronických komunikací“, § 2 písm. n) zákona č. 127/2005 Sb., o *elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 8. 2014].

Co se týká unijní legislativy elektronický přístup k dokumentům unijních orgánů je právně ošetřen článkem 12 nařízení č. 1049/2001, který se přímo jmenuje Přímý přístup v elektronické formě nebo prostřednictvím rejstříku. Článek uvádí ve čtyřech odstavcích, že unijní instituce „zpřístupní veřejnosti dokumenty v co nejširším měřítku v elektronické formě nebo prostřednictvím rejstříku v souladu s pravidly daného orgánu" a tento požadavek se týká zejména legislativní dokumentů a „kde je to možné, měly by být přímo přístupné i jiné dokumenty, zvláště dokumenty, které se vztahují k vývoji politiky nebo strategie. Kde není zajištěn přímý přístup prostřednictvím rejstříku, rejstřík co možná nejpřesněji uvede, kde se dokument nachází."

Na první pohled se tak jeví, že elektronicky je přístupná jak většina českých tak i unijních dokumentů. Avšak opak je pravdou, je velice těžké dohledat na webu unijních a českých institucí dokumenty, které jsou dle mínění daných správců tj. orgánů za zastaralé a neplatné. Například jsou de facto elektronicky k nedohledání „staré" grantové výzvy a související informace např. o výsledcích těchto projektových soutěží či různé projektové průvodce a manuály. Jinou otázkou je přehlednost a dohledatelnost starších tiskových zpráv prostřednictvím nějakého praktického archivu, který by fungoval na bázi EUR-lex. Tato připomínka může být vnímána jako jakýsi nadstandardní požadavek. Jenže než se vystavovat permanentním otázkám, co z webu daného orgánu stáhnout a zpřístupňovat posléze na základě individuálního vyžádání by určitě bylo spravedlivější permanentně udržovat všechny dokumenty veřejně elektronicky přístupnými například formou jakéhosi archivu dané instituce.

3. DATABÁZE JAKO PŘÍKLAD ELEKTRONICKÉHO PŘÍSTUPU A OTEVŘENÝCH DAT

Za typický objekt elektronického přístupu a v podstatě i otevřených dat můžeme považovat databáze. Právní úprava v tomto ohledu je daleko propracovanější a nepřímo tak nahrazuje výslovnou úpravu elektronického přístupu a publikací dat otevřenou cestou veřejnou správou.

V této souvislosti je velice zajímavá a přínosná studie zpracovaná na toto téma i Evropským veřejným ochráncem práv (ombudsman), kterou

publikoval v rámci své zprávy o veřejném přístupu k informacím obsažených v EU databázích (*Public Access to Information in EU Databases*[13]). Ačkoliv tato otázka není hlavním tématem ombudsmanovy zprávy, zmíněná studie v sobě ukrývá několik inspirujících postřehů týkající se elektronického přístupu, které se pokusím stručně analyzovat v rámci několika následujících bodů vycházejících z ombudsmanova dokumentu.

1) Tradiční demokratické právní systémy jako jsou např. skandinávské země Dánsko či Švédsko a legislativa Evropské unie (zmíněné nařízení č. 1049/2001) expressis verbis ve své legislativě upravují svobodný přístup k dokumentům, kdežto právní úprava nových členských zemí, včetně České republiky, de lege upravuje šířeji svobodný přístup nejen k dokumentům, ale upravuje i svobodný přístup k informacím jako takovým. Rozdílný přístup právní regulace spočívá v tom, že základy wobbingu v tradičních demokraciích byly v těchto národních právních systémech položeny v dobách, kdy byla elektronizace veřejné správy minimální nebo teprve v plenkách. Přes tuto „zastaralou" právní regulaci lze považovat otázku svobodný přístup k dokumentům vs. informacím za komplementární a ne kompetitivní, která by nedokázala tato právní úprava obsáhnout a zaručit tak například přístup veřejnosti k informacím obsažených v elektronických zdrojích např. dánských úřadů. V některých případech byla příslušná legislativa rozšířena o informace uložených v nových elektronických nosičích (např. ve Finsku), v jiných státech (např. v Dánsku) je právní úprava pořád dostačující, i když nedefinuje pojem „informace", a nadále si vystačí právní úpravou výslovně zpřístupňující přístup k dokumentům. Dánský zákonodárce dal do vínku příslušné právní normy nadčasový princip rozšířené otevřenosti (dánsky „meroffentlighed" přeložený EU Ombudsmanem do angličtiny jako „principle of extended openness") ukládající orgánu veřejné správy zpřístupnit informaci i když není výslovně předmětem právní úpravy příslušného

[13] The European Ombudsman: *Public Access to Information in EU Databases* [online]. Strasbourg, 2008 [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/en/4160/html.bookmark

dánského právního předpisu. V případě české legislativy je tato otázka vyřešena krom garance přístupu k „informacím" i již výše uvedeným § 3 (Základní pojmy) odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Naopak unijní nařízení garantuje k dokumentům, které jsou poměrně široce definovány v článku 3 odst. a), elektronický přístup výše uvedeným článkem 12.

2) I když „zastaralé" pojetí svobodného přístupu k dokumentům je v některých právních systémech v současnosti širší a v podstatě se překrývá se svobodným přístupem k informacím, tak otázka efektivity a výše nákladů je nadále limitujícím faktorem, který však by neměl obecně a priori odpírat poskytování jakýchkoliv informací obsažených mimo tradičně chápaný pojem dokument. A otázkou je, jestli by místo průběžného filtrování a odstraňování publikovaných „zastaralých" informací by neměly být dokumenty publikovány permanentně a případně pro větší přehlednost jen roztříděné na aktuální a ostatní.
3) Současný fenomén elektronizace fungování veřejné správy a digitalizace dokumentů a informací vede k otázce výběru vyhledávacích nástrojů a softwaru[14]. Kde leží hranice ve vyhovění požadavků tazatelů na využití konkrétního vyhledávacího počítačového programu? Ombudsman tuto hranici se snažil zevšeobecnit na základě zkušeností nasbíraných od ostatních veřejných ochránců z různých evropských zemí. Pokud je software již dotazovanou institucí používán a nenese žádné významné dodatečné náklady na zpracování odpovědi, měly by tyto informace být tazateli poskytnuty. V případech kdy je potřeba vypracovat novou metodiku nebo opatřit nový vyhledávací software mohou být zpracování zpoplatněno. Ombudsman v této souvislosti ve zprávě neuvádí, zda by mělo být žadateli účtováno v plné výši pořizovacích nákladů a nákladů na zpracování nebo jen určitá poměrná či paušální částka vycházející z předpokladu, že nová

[14] Pojmy software a počítačový program jsou v tomto textu používány promiscue. K aktuální problematice právní úpravy významu software resp. počítačový program viz např. TOMÍŠEK, Jan. *Software jako věc v režimu nového občanského zákoníku*. Revue pro právo a technologie. 2014, roč. 5, č. 9, s. 197-210. ISSN 1804-5383. TELEC, Ivo. *Držba informací*. Právní rozhledy. 2014, roč. 22, č. 4, s. 115-121. ISSN 1210-6410.

vyhledávací metodika či software budou využity při zpracování dalších žádostí o informace v budoucnu či při vyhledávání a zpracování dat samotnou institucí. Nicméně ombudsman konstatoval svůj optimismus, že motivací každého veřejného úřadu je použití co nejmodernějších metod vyhledávání a zpracování informací a tudíž instituce by měly být ze své podstaty nakloněny tazateli ve využití nových nástrojů vymykajícím se tradičnímu chápání a zpracování informací obsažených v „obyčejných" dokumentech. Otázkou však je, jestli by toto přání a v budoucnu případně kodifikovaná legislativní povinnost nevedla k šikanóznímu jednání třetích osob např. snahou dožadovat se zpřístupnění informací resp. dokumentů v exotickém softwarovém programu. Dále by mohla vyvstat otázka zneužití v požadavku publikace v softwaru, který vyvinula určitá entita (např. softwarová firma či programátor) a toto „použití" unijním orgánem by posloužilo jako reference či propagace daného softwarového produktu.

4) Zásada „Easy access" neboli snadného přístupu k informacím respektive k dokumentům z pohledu dotazovaného orgánu. V případě legislativy upravující svobodný přístup k dokumentům, tak i informace, které existují (např. nashromážděním v rámci nějaké databáze či seznamu), avšak které nejsou objektem či cílem formálních procesů (dokumentů), by měly být tazateli zodpovězeny v případech, kdy toto nečiní veřejnoprávním orgánům nadměrné administrativní či provozní úsilí. Z hlediska požadavku na elektronický přístup ke všem dokumentům může dojít k paradoxní situaci, kdy dotazovaný úřad má „zastaralou" snadno přístupnou dokumentaci v papírové podobě (např. zápisy z jednání z osmdesátých let nebudou doposud digitalizovány) a tudíž poskytnutí fyzického přístupu a možnost k nahlédnutí on situ bude pro daný úřad jednodušší než zajistit elektronický přístup např. skenováním a následným zajištěním elektronického přístupu. V případě povinnosti úřadu zveřejnit tyto dokumenty elektronicky může narůst tendence úřadů hledat důvody proč znepřístupnit

papírové dokumenty úplně, aby se tak vyhnuly „tlakům“ na zveřejnění elektronickou cestou.

5) Hledisko poplatků požadovaných poskytujícím orgánem po tazateli můžeme považovat za lakmusový papírek při hledání odpovědi na otázku jaký je rozdíl při dotazování na (elektronický) dokument a informaci. Dokument totiž již existuje, a tudíž dotazované instituci by neměly s poskytnutím daného dokumentu vzniknout dodatečné náklady (pomineme-li náklady na záznamové médium, kterým bývá například CD či poštovné). V případě dožadovaných informací, které se nachází mimo oficiální dokument a které většinou musí dotazovaný subjekt dohledat či zpracovat do odpovědi vyžadují tyto poskytované informace úsilí (práci a čas) daného úřadu navíc. Toto je ošetřeno ponejvíce dopředu oznámeným ceníkem úkonů souvisejících s přípravou a s poskytováním vyžádaných informací. Toto ex ante ceníkové oznámení je rovněž povinné pro české veřejnoprávní subjekty, žel tuto povinnost v případě unijních institucí v příslušném nařízení nenalezneme respektive v článku 10 odst. 1. (druhá a třetí věta) nařízení č. 1049/2001/EU se konstatuje, že „Žadateli mohou být vyúčtovány náklady na pořízení a zaslání kopie. Tento poplatek nesmí být vyšší než skutečné náklady na pořízení a zaslání kopie. Nahlédnutí na místě, kopie, která nemá více než 20 stran formátu A4, a přímý přístup v elektronické formě nebo prostřednictvím rejstříku jsou zdarma.“[15] Naopak legislativa zpřístupňující informace oproti právním předpisům upravující „jen“ svobodný přístup k dokumentům v sobě většinou nese i právní úpravu mající na starost mechanismus výpočtu a stanovení nákladu na zpracování žádosti o informace. Většinou je tak stanoven ku příkladu ceník hodiny práce úředníka zpracovávajícího danou žádost.

6) Zásada proaktivního přístupu (Proactive rules) je podstatným znakem obzvláště v zemích s legislativou zpřístupňující primárně dokumenty. Pro tyto státy resp. jejich národní zákonodárce je typické vnímání požadavků po zpřístupnění hlavně dokumentů, které se většinou nachází v databázích spravovaných dotazovanými

[15] Čl. 10 odst. 1. (druhá a třetí věta) nařízení č. 1049/2001/EU.

úřady. Instituce v těchto zemích jsou tak vybízeny k aktivnímu zpřístupňování elektronicky přístupných databází, které spravují nejen pro interní účely, ale tyto databáze by měly být přístupny široké veřejnosti (např. formou open dat). Jako příklad takovéto proaktivní legislativy můžeme uvést ustanovení finského zákona (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta - Law on the Openness of Government Activities) a hlavně jeho kapitoly č. 5 sekce 20 pojednávající o povinnostech veřejnoprávních orgánů vytvářet a veřejně šířit spravované informace.[16] Naopak toto výslovné proaktivní ustanovení v příslušném unijním nařízení nenalezneme.

Čím lepší je databáze uživatelsky přístupná široké veřejnosti (např. formou open dat), tím se snižují finanční, transakční a časové náklady na poskytování informací (veřejnost si je vyhledá sama) a zároveň vzrůstá pocit transparentnosti fungování úřadů v očích občanů a dále se snižuje administrativní zátěž pro samotné publikující úřady. Dále publikace databází a jimi obsažených informací formou open dat se zvyšuje jejich znovu využití dalšími nekomerčními a komerčními subjekty. Úskalím však těchto veřejně přístupných databází může být otázka dobré a nejčastěji automatické filtrace osobních údajů a dalších dat, která ze zákona nemohou být zveřejňována, ale s kterými musí úřady disponovat v rámci svých agend. V případech zemí, které primárně zpřístupňují informace, není tento aspekt „proactive rules“ tak důležitý, protože apriorně (konkludentně) zákonodárci spoléhají na skutečnost, že některé informace úřady sdělí na základě legislativně obligatorních důvodů (tj. ex lege) a další údaje raději zveřejní dobrovolně, protože jsou samy motivovány poskytnout informace, které veřejnost přirozeně očekává, že s nimi dotčené orgány disponují a úřady si tak samy ušetří transakční náklady se zpracováním a poskytováním individualizovaných odpovědí na konkrétní žádosti o informace.

[16] Srov. FINSKO. Zákon ze dne 1. prosince 1999, zákon o otevřenosti vládních aktivit (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta - Law on the Openness of Government Activities), ve znění pozdějších přepisů. In: Finlex [Finlex Data Bank]. Ministerstvo spravedlnosti Finska [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf

3.1 ZPŘÍSTUPNĚNÍ DATABÁZÍ EU INSTITUCEMI Z POHLEDU AARHUSKÉ ÚMLUVY

Doposud jsme hovořili o zpřístupňování databází z pohledu evropského nařízení č. 1049/2001/EU zpřístupňujícího unijní dokumenty. Zajímavý pohled na věc nabízí Aarhuská úmluva a její interpretace neziskovou organizací Access Info Europe zveřejněné v publikaci *Guide to EU Documents on Access. Accessing Information from the European Union*.[17] Podle této publikace by měly v případě environmentálních informací obsažených v databázích unijními institucemi zpřístupněny a technologicky (softwarově) uzpůsobeny tak, aby byly snadno dostupné veřejnosti a odrážely technologický rozvoj ve společnosti.[18] Je tak paradoxní, že Aarhuská úmluva, která vznikla jako „kompromisní" mezinárodní dokument akceptovatelná pro spoustu zemí (i například ze Střední Asie) je tak de facto, v případě zpřístupňování databází, daleko vstřícnější než unijní právní úprava, která vznikla později tj. po uzavření této mezinárodní úmluvy a která by v podstatě měla i implementovat principy Aarhuské úmluvy.

4. APLIKAČNÍ ZKUŠENOSTI S IMPLEMENTACÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY A NAŘÍZENÍ Č. 1049/2001 VE SVĚTĚ OPEN DAT

Na mezinárodně právní závaznost Aarhuské úmluvy pro instituce EU na jako jednu z prvních v oblasti poskytování informací veřejnosti je mimo jiné poukazováno v dokumentu Evropské komise Commission initiatives in the field of openess and information[19]. Mimochodem zmíněný dokument Evropské komise nesplňuje bazální bibliografické údaje (např. datum

[17] Viz QUINTANILLA, Pamela Bartlett; DARBISHIRE, Helen; PAVLOU, Andreas. *Guide to EU Documents on Access. Accessing Information from the European Union* [online]. Madrid: Access Info Europe. January 2013 [cit. 19. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/EU/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf

[18] Cit. tamtéž s. 47: „The Aarhus Regulation obliges EU institutions to make environmental information "progressively available in electronic databases that are easily accessible to the public through public telecommunication networks… and equip these with search aids and other forms of software designed to assist the public in locating the information they require."

[19] European Commission: *Commission initiatives in the field of openess and information*, datum publikace neuvedeno (pravděpodobně 2001). In Free Access to documents [webové stránky Evropské komise]. Brussels: European Union [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/proj_com_en.pdf

publikace), ač sám speciálně hovoří o zpřístupňování informací institucemi EU a dále je zveřejněn žel jen v angličtině, francouzštině a němčině a tudíž není jednoduše přístupný všem občanům EU. Aarhuská úmluva přes svou závaznost i pro unijní instituce není výslovně zmiňována v popularizačním osvětovém přehledu legislativy upravující svobodný přístup k informacím drženými institucemi EU publikované Evropskou komisí na příslušné webové stránce[20]. Na tuto skutečnost přímo upozornil Evropskou komisi autor této disertační práce dne 20. srpna 2013 a po několika urgencích, kdy Evropská komise nedodržela zákonný termín pro zaslání odpovědi[21], Evropská komise slíbila dne 20. září 2013 učinit nápravu a zařadit text Aarhuské úmluvy do přehledu uvedeném na webu. Dne 19. října 2014 autor této práce provedl kontrolu webu Evropské komise a slib, který si stanovila sama Evropská komise, nebyl dodržen, neboť úmluva doposud v přehledu právní úpravy nefiguruje.

Na druhou stranu přes legislativní absenci výslovného zmocnění unijních institucí zveřejňovat data formou Open Data formátu, tak ku příkladu Evropská komise „dobrovolně" spravuje centralizovaný datový Portál veřejně přístupných dat, který by měl dle provozovatele portálu umožňovat přístup nejrůznějších dat pocházejících od institucí a ostatních subjektů Evropské unie. Data jsou zde uživatelům poskytována zdarma a lze je použít (i opakovaně) ke komerčním či nekomerčním účelům. Jedním z deklarovaných cílů je rovněž podpořit transparentnost a odpovědnost institucí a subjektů EU. Portál veřejně přístupných dat EU je primárně spravován Úřadem pro publikace Evropské unie. Samotné provádění politiky EU týkající se volného přístupu k údajům spadá do působnosti Generálního ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie Evropské komise.[22] Tento datový portál funguje z právního hlediska na obdobných principech, které jsou upraveny Směrnici

[20] Srov. European Commission: *Access to documents - Legal acts*, datum aktualizace stránek: 10.8.2012. In Free Access to documents [webové stránky Evropské komise]. Brussels: European Union [cit. 20. 8. 2013].

[21] Prvotní reakce ze strany pracovníka Evropské komise - MarcaTaqueta Grazianiho byla poměrně agresivní viz následující úryvek z jeho odpovědi jdoucí nad rámec tématu předchozí korespondence: „I am not hiding in a Brussels office and am a real person like you. In fact I enjoy contacts with the public but in this case cannot provide a reply myself."

[22] Viz Evropská komise: K *čemu slouží Evropský portál veřejně přístupných dat?* [online]. Datum aktualizace stránek: 30. 5. 2014. In Portál veřejně přístupných dat Evropské unie [webové stránky Úřadu pro publikace Evropské unie]. Lucemburk: Evropská unie [cit. 19. 10. 2014]. Dostupné z: https://open-data.europa.eu/cs/about

Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která je někdy zmiňována v literatuře pod anglickou zkratkou PSI (Public Sector Information)[23] resp. její novelou č. 2013/37/EU ze dne 26. června 2013[24], která snížila maximální poplatky za zpřístupnění dat, rozšířila předmět zpřístupněných dat o kulturní díla v tzv. otevřeném formátu tj. strojově zpracovatelné[25]. Principy směrnice PSI, které nejsou právně závazné pro unijní instituce, byly v případě Evropské komise vtěleny do Rozhodnutí Komise 2011/833/EU ze dne 12. prosince 2011 o opakovaném použití dokumentů Komise[26].

Toto Rozhodnutí je postaveno na následujících zásadách:

Všechny dokumenty jsou dostupné k opakovanému použití:

a) pro komerční nebo nekomerční účely za podmínek stanovených v článku 6 rozhodnutí (tj. povinnost uživatele uvádět zdroj dokumentů; povinnost nezkreslovat původní význam nebo sdělení dokumentů; vyloučení odpovědnosti Komise za jakékoli následky plynoucí z opakovaného použití);
b) v zásadě bezplatně (výjimky v případě mezních nákladů na reprodukci a šíření dokumentů);
c) aniž by bylo, pokud je to možné, třeba podat jednotlivou žádost.

Při provádění tohoto rozhodnutí se plně respektují pravidla ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a související legislativy.

---

[23] *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.* In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417993417144&uri=CELEX:32003L0098

[24] *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013 , kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417993585137&uri=CELEX:32013L0037*

[25] „Strojově čitelným" se rozumí dle čl. 3 odst. 5 Rozhodnutí Komise č. 2011/833EU (viz níže), že digitální dokumenty jsou dostatečně strukturovány pro softwarové aplikace umožňující spolehlivě rozpoznat jednotlivá uvedená fakta a jejich vnitřní strukturu.

[26] *Rozhodnutí Komise č. 2011/833/EU ze dne 12. prosince 2011 o opakovaném použití dokumentů Komise.* In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417991479879&uri=CELEX:32011D0833.

4.1 APLIKAČNÍ PRAXE ZÁKONA 106/1999 SB. V ČESKÉM SVĚTĚ OPEN DAT

V případě České republiky je tomu de facto naopak, právní rámec je pro aktivity úřadů v tomto případě více motivační díky legislativě zpřístupňující expressis verbis „informace“ tj. i data. Na druhou stranu neexistuje centrální opendatový portál spravovaný přímo státní správou. I již výše zmíněný unijní opendatový portál odkazuje ve svém seznamu národní portálů v případě České republiky na nevládní iniciativu OpenData.cz spravovanou Karlovou univerzitou a VŠE.[27]

5. POHLED DO KŘIŠŤÁLOVÉ KOULE A DE LEGE FERENDA

S ohledem na skutečnost, že Open Data jsou fenoménem posledních pěti let, tak nejspíše z tohoto důvodu doposud nevznikla speciální právní úprava či novela současného stavu (krom směrnice PSI, která se však zaměřuje zpřístupnění dat k znovupoužití a zaměřuje se tak spíše na předmět zpřístupnění než na specifickou formu – Open Data). Unijní ombudsman v již výše zmiňovaném dokumentu *Public Access to Information in EU Databases* navrhuje de lege ferenda následující právní opatření jak zpřístupnit databáze držené či vytvořené unijními institucemi, které vychází z legislativního návrhu Evropské komise předložené na jaře 2008, který nakonec nebyl schválen v žádné podobě. Přičemž ombudsmanovy připomínky lze vztáhnout i na otázku open dat a zajištění elektronického přístupu k informacím a to jak v unijní tak částečně jsou připomínky pertinentní i pro český právní řád. Samotný evropský ombudsman kvitoval široce pojatou definici[28] navrženou Evropskou komisí, která v sobě zahrnovala široce pojatý pojem „databáze“ nevymezující databáze jen na rutinní každodenní operace pracovníků unijních institucí a komisní vymezení v sobě zahrnovala nejen tradiční papírové databáze, ale současně byl v návrhu popsán elektronický rozměr databází typický pro současný

[27] Viz Opendata.cz: *Iniciativa za otevřenou datovou infrastrukturu* [online]. Matematicko-fyzikální fakulta UK, 2014, [cit. 19. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.opendata.cz/cs

[28] Viz výše zmíněný dokument The European Ombudsman: *Public Access to Information in EU Databases* s. 8 resp. s. 16 cit: "information contained in electronic storage, processing and retrieval systems (including external systems used for the institution's work) shall constitute a document or documents if it can be extracted in the form of one or more printouts or electronic-format copies using the reasonably available tools for the exploitation of the system."

počítačový svět a život nejen unijních institucí. Právní otázkou je, jestli například by neměla v této souvislosti býti právně upravena problematika licencování tj. šíření databází dostupných veřejnosti k legálnímu využívání a sdílení v podobě nejběžnější formy tj. např. Creative Commons (tzn. unijní legislativa by buďto, je-li to technicky možné, unifikovala jedno licenční schéma pro užití Open Dat resp. by odkázala na konkrétní licenční ustanovení Creative Commons, které má světová uživatelská komunita „zažité" a které by nejlépe odpovídalo výše popsaným principům Open Dat).

Ombudsman naopak kritizoval návrh Komise v následujících aspektech, které se linou jako červená nit ve většině debatách při legislativních úpravách zpřístupňování informací držených veřejnou správou:

1) Aspekt rozumnosti (reasonableness) a proporcionality (proportionality),
2) Aspekt zpoplatňování vyžádaných databází resp. informací (charging fees),
3) Aspekt proaktivního přístupu (tzv. pro-active rules).

Ad 1) Návrh Komise z roku 2008 nenavrhoval změnu příslušného nařízení č. 1049/2001/EU zpřístupňujícího unijní dokumenty v pasáži (článek 6 odst. 3) vymezující možnost rozumného řešení (fair solution resp. oficiální český překlad hovoří o „přijatelném řešení") v případech vyžádání dlouhých obsáhlých či početných dokumentů. Avšak tento třetí odstavec neupravuje problematiku elektronických databází, které jsou obvykle přes svou častou obsáhlost relativně snadno operacionalizovatelné a jednoduše kopírovatelné a tudíž i snadno přístupné potenciálním zájemcům. Ombudsman tudíž navrhl, aby definice „dokumentu" obsažená v nařízení č. 1049/2001/EU byla přeformulována tak, aby v sobě zahrnovala i databáze a zároveň tyto „dokumenty" splňovaly podmínku operacionalizovatelnosti v podobě maximálně několika tisků (požadované databáze) či elektronické kopie přístupné dostupnými čtecími (editorovými) systémy.[29] Je zajímavé, proč ombudsman nenavrhl nahradit

[29] Viz cit The European Ombudsman: Public Access to Information in EU Databases s. 19: "information contained in electronic storage, processing and retrieval systems (including external systems used for the institution's work) shall constitute a document or documents if it can be extracted in the form of one or more printouts or electronic-format copies using the reasonably available tools for the exploitation of the system."

svobodný přístup k „dokumentům“ a naopak se držel skandinávského modelu tj. zachovat současný unijní právní pojetí „svobodného přístup k dokumentům“ a zároveň rozšířit jeho definici o „databáze“. Můžeme si klást tak otázku, jestli toto je dlouhodobě únosné a jestli by nebylo lepší přistoupit na pojetí používané v tzv. nových členských zemích tj. garantovat svobodný přístup k „informacím“.

Ad 2) Co se týká zpoplatnění vyžádání databází, unijní ombudsman ve své zprávě kritizoval, že Evropské komise ve svém reformním návrhu nezmínila žádnou změnu týkající se poplatkové politiky za zpřístupnění informací žadateli. V podstatě by tak byla zachována již nyní zastaralá litera již výše citovaného článku 10 odst. 1. (druhá a třetí věta) nařízení č. 1049/2001/EU, které dostatečně nezohledňuje vývoj nových technologií. Nařízení sice právně garantuje zpřístupnění dokumentů v elektronické formě zdarma, avšak nezohledňuje transparentní kalkulací nákladů na vyhledání informací z databází či zpřístupnění databáze široké veřejnosti nebo žadateli (např. všeobecně dostupným textovým či jiným zobrazovacím editorem). Ombudsman v tomto případě navrhuje model, který je již dlouho znám v České republice. Navrhuje, aby dotčené unijní úřady předem zveřejnily mechanismus výpočtu nákladů na poskytnutí informací z databází. Dále ombudsman navrhuje „preventivní pravidlo“ v podobě transparentní přístupnosti databází od začátku tzn., aby úřady měly na paměti přístupnost databází pro širokou již během vzniku či zásadní změně elektronických databází a informačních uložišť.[30] Bohužel tento jistě bohulibý návrh může v některých případech znamenat administrativní zdržení při přípravách komplexních databázových systémů používajících speciální software, který je těžko dostupný běžné populaci. Na druhou stranu by možná toto „finanční“ opatření mělo za následek opuštění používání specifických databázových softwarů, které jsou buďto zastaralé nebo zbytečně drahé díky své exkluzivitě. Dalším aspektem toho „zkompatabilnění“ databázových softwarů by mohlo být zvýšené riziko úniku citlivých dat (např. osobních údajů) s ohledem na skutečnost, že před jakýmkoliv zveřejněním jakýchkoliv informací držených institucí musí

[30] Srov. The European Ombudsman: Public Access to Information in EU Databases s. 19: "An institution that intends to create a new electronic storage system, or to change significantly an existing system, shall evaluate the likely impact on the right of access guaranteed by this Regulation and act so as to promote the objective of transparency."

proběhnout kontrola úřadem, zda je možno data zveřejnit a případně filtrovat legislativou chráněné údaje.

Ad 3) Co se týká tzv. proaktivního přístupu povinných subjektů, tzn. orgánů veřejné správy, unijní ombudsman kritizuje soudobý článek 15 odst. nařízení č. 1049/2001/EU, kde se snaží zákonodárce motivovat k proaktivnímu zpřístupňování informací veřejnosti následujícím ustanovením: „Orgány vyvinou vhodné správní postupy, které usnadní výkon práva na přístup k informacím zaručeného tímto nařízením." Kritika ombudsmana zdůrazňuje přílišnou míru obecnosti, která v praxi vede k laxnosti unijních institucí a de facto k plnění jen publikačního minima vyžadovaného nařízením. Evropský veřejný ochránce práv navrhuje využít příklady dobré praxe proaktivního přístupu zakotveného v legislativě některých členských států. Konkrétně zmiňuje např. švédský a finský model. Ku příkladu finská legislativa komplexně zakotvuje, ve srovnání s unijním lakonickým jednovětým ustanovením, národním úřadům proaktivní povinnosti v rámci speciální kapitoly 5 pojmenované Povinnosti úřadů podporovat přístup a dobrou praxi v informačním managementu, která je složena z pěti sekcí (od sekce 17 až po sekci 21) zahrnujících v sobě celkem devatenáct odstavců[31]. Co se týká proaktivního zpřístupňování databází, finský zákonodárce v sekci 21 odst. 1 pobízí úřady k možnosti kompilovat informace z různých počítačových databází a odst. 2 téže sekce dokonce konstatuje, že tyto informace mohou být kompilovány z počítačových databází držených různými institucemi.[32] Úřady tak prakticky ztrácejí tímto proaktivním legislativním ustanovením možnost vyhýbat se poskytování informací argumentem, že požadovanou informaci nemohou vydat s následujícíma dvěma tvrzeními. Za prvé veřejné finské instituce ztrácí možnost tvrdit, že by musely tuto informaci uměle vytvářet

[31] Viz anglický oficiální překlad: Chapter 5 Duty of the authorities to promote access and good practice on information management. FINSKO. *Zákon ze dne 1. prosince 1999, zákon o otevřenosti vládních aktivit.*

[32] Srov anglický oficiální překlad: Section 21 — Production of sets of data on request

(1) When requested to do so, an authority may compile and deliver a set of data formed from signs contained in one or more computerised information management systems and maintained for various purposes, if such delivery is not contrary to the provisions on document secrecy and the protection of personal data owing to the search criteria used, the volume or quality of the data or the intended use of the set of data.

(2) Where permitted by the authorities concerned and subject to the provisions in paragraph (1), the set of data may be compiled also from information management systems maintained by different authorities.

dohledáním podkladů z různých databází (tzn. nedokumentových zdrojů). Za druhé ztrácí možnost žádost odmítnout tvrzením, že stran zbývajících informací držených jiným orgánem se musí tazatel obrátit na danou konkrétní informaci a tím pádem si žadatel ušetří práci a čas s následnou komunikací s dotčenými úřady. Tento „ušetřený" čas může mít pozitivní význam hlavně pro novináře nebo pro subjekty, kterým požadovaná informace může přinést ekonomický prospěch nebo ulehčit administrativní a soudní řízení, která jsou zatížena různými procesními lhůtami. Unijní ombudsman dále uvádí jak dosáhnout proaktivního přístupu zveřejňování databází zřízením specializovaného orgánu. Jako další příklad dobré praxe ombudsman uvádí švédský úřad Verket för Verwaltningsutveckling (dále jen „Verva")[33], který se do angličtiny překládá jako Swedish Administrative Development Agency (Švédská správní rozvojová agentura), a který měl za úkol v rámci své agendy mimo jiné zpřístupňování elektronických databází. Činnost této agentury však byla rozhodnutím švédské vlády ukončena ke konci roku 2008 v rámci sestavování státního rozpočtu na další rok (tj. na rok 2009). Aktivity této instituce byly buďto převedeny na jiné švédské úřady nebo byly zrušeny bez náhrady[34]. Tímto krokem švédské vlády tak došlo k praktickému zpochybnění návrhu unijního Ombudsmana zřídit takovouto specializovanou instituci. Zvláště pikantní na tom je, že instituce Verva byla zrušena ve stejném roce, kdy byla vydána již výše zmíněná analýza s ombudsmanovými legislativními návrhy.

6. SLOVO ZÁVĚREM

Jak unijní, tak česká právní úprava se liší v základním pojetí, zda zpřístupňuje dokumenty či informace. Toto má vliv pak na právní úpravu zpřístupňující Open Data a elektronický přístup k informacím veřejné správy. I když je zde mezinárodní úprava závazná jak pro unijní tak české orgány v případě environmentální agendy (Aarhuská úmluva) přes tuto skutečnost můžeme považovat českou právní úpravu za mnohem propracovanější. Česká veřejná správa je ze zákona povinna zpřístupnit (tj. na vyžádání třetí strany např. občana) daleko více informací a dokumentů

[33] The European Ombudsman: Public Access to Information in EU Databases s. 14-15.

[34] Srov. anglické webové stránky Verva - Swedish Administrative Development Agency: *About Verva* [online]. 17. 11. 2008 [cit. 27. 3. 2014]. Dostupné z: http://arkiv.edelegationen.se/verva/english/index.html

než unijní orgány. Stejně tomu tak je v případě povinného zveřejňování dokumentů a informací českou veřejnou správou (např. závazky vyplývající přo ČR z unijní směrnice PSI).V aplikační praxi je však vidět zajímavý paradox, Evropská unie disponuje centrálním registrem open dat, naopak v případě české veřejné správy takovýto veřejnoprávní centrální portál nenalezneme. Na základě tohoto aplikačního paradoxu lze konstatovat, že v případě českého práva by bylo vhodné legislativně ošetřit závazek veřejné správy povinně publikovat Open Data (samozřejmě se zohledněním kapacit, efektivity a nákladovosti) a na unijní úrovni rozšířit právo na přístup k dokumentům na přístup k informacím a tímto krokem by se posílila možnost vymahatelnosti zpřístupňování veřejnoprávních dat.

Jedním z přínosů by pak bylo, že elektronicky přístupná otevřená data by mohla posloužit mimo jiné k vzájemnému hodnocení (benchmarkingu) výkonnosti různých veřejnoprávních orgánů jak na národní tak unijní úrovni (např. univerzit, výzkumných národních a unijních institucí jako např. Společné výzkumné středisko - JRC) formou peer review. To znamená, že výstupy z těchto center by byly díky open datům snadněji pro evaluátory (peer reviwers) verifikovatelné a dále takto přístupná data by mohla sloužit jako podklad pro hodnocení grantových žádosti, které rovněž bývají často hodnoceny formou peer review.

7. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

[1] European Commission: *Access to documents - Legal acts*, datum aktualizace stránek: 10.8.2012. In Free Access to documents [webové stránky Evropské komise]. Brussels: European Union [cit. 20. 8. 2013].

[2] European Commission: *Commission initiatives in the field of openess and information*, datum publikace neuvedeno (pravděpodobně 2001). In Free Access to documents [webové stránky Evropské komise]. Brussels: European Union [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/proj_com_en.pdf

[3] Evropská komise: K *čemu slouží Evropský portál veřejně přístupných dat?* [online]. Datum aktualizace stránek: 30. 5. 2014. In Portál veřejně přístupných dat Evropské unie [webové stránky Úřadu pro publikace Evropské unie]. Lucemburk: Evropská unie [cit. 19. 10. 2014]. Dostupné z: https://open-data.europa.eu/cs/about

[4] FINSKO. Zákon ze dne 1. prosince 1999, *zákon o otevřenosti vládních aktivit* (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta - Law on the Openness of Government Activities), ve znění pozdějších přepisů. In: Finlex [Finlex Data Bank]. Ministerstvo spravedlnosti Finska [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf

[5] Fond Otakara Motejla: *Otevřená data* [online]. Praha: Nadace Open Society Fund Praha [cit. 26. 8. 2014.] Dostupné z: http://www.otevrenadata.cz/

[6] KOLMAN, Jiří. Právo na informace formou Open Data a Open Access ve světle českého práva a práva EU. *Revue pro právo a technologie* [online]. Masarykova univerzita, 2013, roč. 4, č. 8, s. 27-32. [cit. 22. 8. 2014]. ISSN 1804-5383. Dostupné z: http://revue.law.muni.cz/dokumenty/25809

[7] KŘEPELKA, Filip. *Přenos, doprovod a zohlednění evropského práva českým právem*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita - Právnická fakulta (Acta Universitatis Brunensis Iuridica č. 364.), 2010, 125 s. ISBN 978-80-210-5066-2.

[8] Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o *přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise*. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 24. 8. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&rid=2

[9] Ministerstvo zahraničních věcí: *Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 8. 2014].

[10] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o *použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství*. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 26. 8. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1367&rid=1

[11] Opendata.cz: *Iniciativa za otevřenou datovou infrastrukturu* [online]. Matematicko-fyzikální fakulta UK, 2014, [cit. 19. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.opendata.cz/cs

[12] QUINTANILLA, Pamela Bartlett; DARBISHIRE, Helen; PAVLOU, Andreas. *Guide to EU Documents on Access. Accessing Information from the European Union* [online]. Madrid: Access Info Europe. January 2013 [cit. 19. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/EU/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf

[13] *Rozhodnutí Komise č. 2011/833/EU ze dne 12. prosince 2011 o opakovaném použití dokumentů Komise.* In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417991479879&uri=CELEX:32011D0833.

[14] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o *přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS*. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 24. 8. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&rid=2

[15] *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.* In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417993417144&uri=CELEX:32003L0098

[16] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013 , kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 7. 12. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1417993585137&uri=CELEX:32013L0037

[17] TELEC, Ivo. *Držba informací*. Právní rozhledy. 2014, roč. 22, č. 4, s. 115-121. ISSN 1210-6410.

[18] The European Ombudsman: *Public Access to Information in EU Databases* [online]. Strasbourg, 2008 [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/en/4160/html.bookmark

[19] The Pascal Decroos Fund. *How to use European Freedom of Information Acts* [online]. Zellik, 2007 [cit. 22. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.wobbing.eu/page/how-use-european-freedom-information-acts

[20] TOMÍŠEK, Jan. *Software jako věc v režimu nového občanského zákoníku*. Revue pro právo a technologie. 2014, roč. 5, č. 9, s. 197-210. ISSN 1804-5383.

[21] Verva - Swedish Administrative Development Agency: *About Verva* [online]. 17. 11. 2008 [cit. 27. 3. 2014]. Dostupné z: http://arkiv.edelegationen.se/verva/english/index.html

[22] Zákon č.106/1999 Sb., o *svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 8. 2014].

[23] Zákon č. 123/1998 Sb. o *právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 8. 2014].

[24] Zákon č. 127/2005 Sb.*, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 8. 2014].