



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



fond
dalšího
vzdělávání **FDV**

Otevřená data

Současný stav a doporučení pro otevírání dat



Otevřená data

Současný stav a doporučení pro otevírání dat

Název projektu: Rozvoj systémové podpory digitální gramotnosti

Reg. č.: CZ.03.1.54/0.0/0.0/16_020/0005634

Publikováno: květen 2018

Autor: Jakub Míšek

Koordinace: Tamara Kováčová

Toto dílo *Otevřená data - Současný stav a doporučení pro otevírání dat* je licencováno pod licencí Creative Commons Uved'te původ 3.0 Česká republika. Licenční podmínky navštivte na adrese <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/cz/>.

OBSAH

1.	Otevřená data – možnosti publikace dle českého práva.....	7
2.	Právní úprava poskytování informací jako otevřená data	8
2.1	Evropská legislativa	8
2.2	Česká legislativa	9
2.2.1	Poskytování informací na žádost a zveřejněním	11
2.2.2	Slabé místo zákona 106/1999 Sb.....	13
2.2.3	Otevřená Data prosazovaná přes právní úpravu informačních systémů veřejné správy a informační architekturu	13
3.	Nejčastější právní překážky pro otevřená data	15
3.1	Práva duševního vlastnictví.....	15
3.1.1	Autorské právo a právní ochrana databází	15
3.1.2	Otevřená data a práva duševního vlastnictví.....	17
3.1.3	Shrnutí.....	18
3.2	Ochrana soukromí a osobních údajů.....	18
3.2.1	Základní zásady v ochraně osobních údajů v kontextu otevřených dat	19
3.2.2	Zpracování osobních údajů a otevřená data	22
3.2.3	Shrnutí.....	26
3.3	Další vybrané právní aspekty poskytování otevřených dat	27
3.3.1	Smluvní ujednání s dodavateli dat	27
3.3.2	Otázky odpovědnosti za data	28
4.	Návrhy opatření a doporučení pro efektivnější implementaci otevřených dat v ČR	31
5.	Užité zdroje.....	34

1. OTEVŘENÁ DATA – MOŽNOSTI PUBLIKACE DLE ČESKÉHO PRÁVA

Poskytování informací veřejného sektoru formou otevřených dat představuje celosvětově aktuální trend, který se v posledních letech stále intenzivněji projevuje i v České republice.¹

Otevřená data jsou informace veřejného sektoru, které jsou poskytovány takovým způsobem, aby byla co nejvíce umožněna jejich následná využitelnost.

To v praxi znamená, že při publikaci musí být zajištěna dostupnost daných informací na internetu s co nejmenšími technickými nebo právními překážkami, informace musí být dohledatelné běžnými nástroji a prostředky informačních a komunikačních technologií, informace a jejich části musí být strojově čitelné, publikované v otevřeném formátu a zveřejněné v maximálním možném rozsahu.² Otevřená data tedy opravdu představují toliko způsob poskytování informací veřejného sektoru. Sama o sobě nemají obsah – ten je jim dán až v kontextu praktické aplikace.

Jak už naznačil předchozí odstavec, pojmy „informace“ a „data“ nejsou v právním řádu užívané v souladu s informační teorií³ a terminologicky tak mohou být poněkud matoucí. Evropská směrnice upravující opětovné využití informací veřejného sektoru se tomuto problému vyhýbá tím, že používá obecný pojem „dokument“. Český zákonodárce v zákoně 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím používá pojem informace, který je široce zastřešující a obsahuje i data jako taková. Jak uvádí Polčák: „Bez ohledu na to, kterou z aktuálně populárních definic pojmu informace použijeme, lze prakticky s jistotou konstatovat, že to, co osoby a orgány pasivně legitimované dle informačního zákona ve valné většině případů zpracovávají, resp. mají poskytovat, nemá s informací pranic společného“.⁴ Zákonný rámec ochrany osobních údajů (v angličtině „personal data“) pro změnu definuje osobní údaj jako informaci vedoucí k identifikaci jedince. Tuto nesourodou terminologickou změt není možné nijak smysluplně sjednotit. U každé dílčí části je tak věnována pasáž základní terminologii, aby bylo zcela zřejmé, co daný institut upravuje.

- 1 Pro příklad můžeme uvést strategické dokumenty vlády ČR Digitální Česko v. 2.0, Akční plán pro otevřené vládnutí, Akční plán boje s korupcí 2017 a Akční plán pro rozvoj digitálního trhu, které všechny obsahují pasáže věnované otevřeným datům.
- 2 BOČEK, Jan; ČEPIČKÝ, Jáchym; MRÁČEK, Jakub. *Jak otevírat data* [online]. Praha: Fond Otakara Motejla, 2014, s. 13 [vid. 23. březen 2016]. Na tomto chápání termínu „otevřená data“ v zásadě panuje shoda mezi zástupci datové komunity a akademiky, viz dále například CHLAPEK, Dušan; KUČERA, Jan; NEČASKÝ, Martin. *Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR* [online]. Praha, 2012 [vid. 23. březen 2016], YANNOUKAKOU, Aikaterini; ARAKA, Iliana. Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* [online]. 2014, roč. 147, 3rd International Conference on Integrated Information (IC-ININFO), s. 336 [cit. 20. 8. 2017], nebo oficiální webová prezentace Ministerstva vnitra *Co jsou otevřená data?* [Standardy otevřených dat]. *Otevřená Data* [online]. [cit. 20. 8. 2017]. Dostupné z: <http://opendata.gov.cz/standards:co-jsou-otevrena-data>.
- 3 Právní řád tedy neodpovídá koncepci obecné informační teorie, dle které jsou informace tvořeny daty jejich zasazením do kontextu.
- 4 POLČÁK, Radim. *Práva k datům spravovaným veřejnými knihovnami ve světle změn informačního zákona*. Knihovna. 2016, roč. 27, č. 1, s. 62.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ JAKO OTEVŘENÁ DATA

2.1 Evropská legislativa

Opětovné užití informací, které vznikají během výkonu činností veřejné správy má značný ekonomický potenciál.⁵ To bylo jedním z důvodů, proč se v rámci svého zákonodárství opětovné užití informací veřejného sektoru rozhodla podpořit Evropská unie. Stalo se tak směrnicí č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále „PSI směrnice“), která byla novelizována směrnicí č. 2013/37/EU. Potvrzuje to recitál 5 PSI směrnice, když uvádí: „Jedním ze základních cílů vytváření vnitřního trhu je vytvoření podmínek, které přispívají k rozvoji služeb v celém Společenství. Informace veřejného sektoru jsou důležitým výchozím materiálem výrobků a služeb digitálního obsahu a s rozvojem bezdrátových služeb obsahu se stanou ještě důležitějším zdrojem obsahu. v této souvislosti bude rovněž důležité široké zeměpisné pokrytí překračující hranice států. Rozšířené možnosti opakovaného použití informací veřejného sektoru by měly mimo jiné umožnit evropským společnostem využívat jejich potenciálu a přispívat k hospodář-

skému růstu a vytváření pracovních míst.“ PSI směrnice si dala za cíl vytvořit obecný rámec podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, který může být případně členskými státy rozšířen.

Směrnice EU č. 2013/37/EU stanovila, že členské státy mají zajistit, aby dokumenty, na které se aplikace směrnice vztahuje,⁶ byly opakovaně použitelné.

Pojmem „dokumenty“ je pak myšlen jakýkoli obsah na jakémkoli nosiči, či jakákoli část takového obsahu.⁷ PSI směrnice nezakládá povinnost obsah publikovat. Říká ale, že obsah, který už je publikován má být publikován tak, aby byl následně využitelný.

Novelizující směrnice 2013/37/EU přinesla do PSI směrnice další upřesnění otázky „jak mají být informace poskytovány“ tím, že nabízí definice strojově čitelného formátu⁸, otevřeného formátu⁹ a otevřené formální normy¹⁰. Evropský zákonodárce tím zesílil

5 Viz například JETZEK, T.; AVITAL, M.; BJØRN-ANDERSEN, N. Generating value from open government data. In: *International Conference on Information Systems (ICIS 2013): Reshaping Society Through Information Systems Design: International Conference on Information Systems (ICIS 2013): Reshaping Society Through Information Systems Design. 2013.* ; BÍLKOVÁ, Renáta; MÁCHOVÁ, Renáta; LNĚNIČKA, Martin. Evaluating the Impact of Open Data Using Partial Least Squares Structural Equation Modeling. *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration.* 2015, roč. 22, č. 34. ; LEE, Melissa; ESTEVE ALMIRALL; JONATHAN WAREHAM. Open Data and Civic Apps: First-Generation Failures, Second-Generation Improvements. *Communications of the ACM* [online]. 2016, roč. 59, č. 1.

6 Směrnice obsahuje v čl. 1 řadu výjimek, na které se neaplikuje. Jde například o dokumenty, ke kterým mají třetí strany práva duševního vlastnictví, dokumenty, které nejsou přístupné z důvodu ochrany národní bezpečnosti, obchodního tajemství a dalších důvodů.

7 Čl. 2 odst. 3 PSI směrnice.

8 Nový odst. 6 čl. 2 PSI směrnice: „strojově čitelným formátem“ rozumí formát souboru s takovou strukturou, která umožňuje softwarovým aplikacím v něm snadno nalézt, rozpoznat a získat z něj konkrétní údaje, včetně jednotlivých uvedených fakt a jejich vnitřní struktury.

9 Nový odst. 7 čl. 2 PSI směrnice: „otevřeným formátem“ rozumí formát souboru, který není závislý na žádné platformě a je zpřístupněn veřejnosti bez jakéhokoli omezení, které by znemožňovalo opakované použití dokumentů.

10 Nový odst. 8 čl. 2 PSI směrnice: „otevřenou formální normou“ rozumí norma, která byla písemně stanovena a obsahuje specifikace požadavků na zajištění interoperability softwaru.

tendenci směrem k poskytování informací veřejného sektoru v podobě otevřených dat. Krom toho, novela zakotvila, že do působnosti PSI směrnice nově spadají i knihovny, což však v českém kontextu zcela novinka nebyla.¹¹

Jako doklad, že PSI směrnice funguje na evropské úrovni jako obecný předpis pro poskytování informací veřejného sektoru, může sloužit příklad poskytování informací týkajících se dopravní dat – statické i dyna-

mické informace o dopravní síti, informace o provozu na pozemních komunikacích, poskytované v reálném čase a další. Nařízení Komise 2015/962, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU, pokud jde o poskytování informačních služeb o dopravním provozu v reálném čase v celé EU, věcně určuje, jaká data o dopravní situaci se mají poskytovat. V otázce, jakým způsobem se to má dít, se pak výslovně odkazuje na PSI směrnici.

2.2 Česká legislativa

Přístup k informacím veřejného sektoru je projevem práva na přístup k informacím. To je zaručeno čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech¹². V českém ústavním pořádku ho pak můžeme nalézt v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Systematicky se jedná o aktivní složku práva na informační sebeurčení.¹³

Obecným předpisem na úrovni zákonné úpravy práva na informace je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Právo na informace veřejného sektoru se skládá ze dvou částí. První z nich je právo na přístup k informacím („access“) a druhou jeho částí je pak možnost tyto informace opětovně použít („re-use“).

Zákon o svobodném přístupu k informacím reguluje obě tyto části. To je dáno, jak tvrdí

Polčák, historickým legislativním vývojem tohoto zákona: „V našem případě však je zahrnutí obou institutů pod jednu zákonnou úpravu vcelku pochopitelné. Původně totiž u nás existovala pouze zákonná úprava práva na informace a další užití informací veřejného sektoru se k ní připojilo až v důsledku povinnosti harmonizovat směrnici o PSI. V době, kdy k harmonizaci došlo, přitom bylo o problematice právní regulace dalšího užití informací veřejného sektoru známo tak málo, že harmonizační novelizace byla naprosto minimalistická – téměř na hraně souladu s požadavky evropského práva – a využila již existující struktury předpisu, který upravoval víceméně týž objekt, tj. data veřejného sektoru.“¹⁴ Zákon dopadá široce na velké množství případů. Tomu je tak díky široké definici pojmu informace obsažené v § 3 odst. 3 zákona, která zní následovně: „Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný

11 Srovnej POLČÁK, Radim. Práva k datům spravovaným veřejnými knihovnami ve světle změn informačního zákona. *Knihovna*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 66.

12 Interpretační otázka rozsahu Čl. 10 Evropské úmluvy v současné době zůstává úplně nevyřešena a nezbyvá než v této věci počkat na další rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Viz KOSAŘ, David. Kapitola XX Svoboda projevu (čl. 10 EÚLP). In: KMEC, Jiří et al. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1009 a následující.

13 K právu na informační sebeurčení viz rozhodnutí Ústavního soudu Spolkové republiky Německo ze dne 15. 12. 1983, č. j. BVerfGE 65, 1. Dále viz POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. Téma. Praha: Auditorium, 2012, s. 324–328.

14 Viz POLČÁK, Radim. Práva k datům spravovaným veřejnými knihovnami ve světle změn informačního zákona. *Knihovna*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 64.

na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.“ Definice fakticky odpovídá označení „dokument“ podle PSI směrnice. Informací dle této definice mohou být i data a autorská díla, byť se to na první pohled zdá být velmi kontraintuitivním.

Široká aplikace zákona je rovněž zajištěna vymezením povinných subjektů, na které dopadá. § 2 v odst. 1 a 2 stanoví, že:

Povinnými subjekty, které mají povinnost poskytovat informace jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce a dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

Judikturní praxe v posledních letech interpretovala rovněž široce neurčitý pojem „veřejné instituce“ tak, že se vztahuje na příspěvkové organizace zřízené výše jmenovanými institucemi, soukromé společnosti, na které byl pomocí veřejnoprávní smlouvy přenesen výkon veřejné správy, a obchodní společnosti většinou ovládané státem nebo samosprávami. Ústavní soud v aktuálním nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 však tuto širokou interpretaci, díky které zákon dopadal i na obchodní společnosti odmítl. Na tento nálezn pak navázal

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. prosince 2017, č.j. 7 As 311/2017 - 39, který aplikoval limity stanovené Ústavním soudem, a judikoval, že povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., nemohou být obchodní společnosti, které nejsou plně vlastněny státem nebo územním samosprávným celkem a zároveň nejsou zřízené ze zákona.

Podstatným faktem omezujícím aplikovatelnost zákona o svobodném přístupu k informacím dále je, že existuje celá řada režimů poskytování informací, které jsou z jeho působnosti vyňaty, ať už výslovně (§ 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že se zákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví,¹⁵ a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací), nebo na základě toho, že zvláštní zákon obsahuje specifickou úpravu poskytování informací, která má tak díky zásadě *lex specialis derogat legi generali* aplikační přednost.¹⁶ Příkladem takových zákonů je zvláštní úprava poskytování informací z katastru nemovitostí¹⁷, a poskytování informací podle zákona 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Posledně jmenovaný se aplikuje na celou řadu informací¹⁸ a staví je tedy mimo působnost

15 Například se jedná o informace z rejstříku průmyslových vzorů.

16 Tato zásada doslova říká, že zvláštní zákon ruší zákon obecný. Vzhledem k tomu je doslovné zakotvení této zásady v § 2 odst. 3, popravdě, nadbytečné.

17 Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

18 § 2 písm. a) zákona 123/1998 Sb. nabízí příkladný výčet informací o životním prostředí zákonem upravených: „Informace v jakémkoliv technicky proveditelné podobě, které vypovídají zejména o
1. stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu,
2. připravovaných nebo prováděných činnostech a opatřeních a o uzavíraných dohodách, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek,
3. stavu složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakci mezi nimi, o látkách, energii, hluku, záření, odpadech včetně radioaktivních odpadů a dalších emisích do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat jeho složky, a o důsledcích těchto emisí,

zákona o svobodném přístupu k informacím. To představuje problém pro poskytování otevřených dat, protože byt zákon č. 123/1998 Sb. zveřejňování informací umožňuje a jeho způsob přesně neurčuje, zároveň ani neobsahuje komplexní úpravu podporující takové poskytování informací tak jako zákon o svobodném přístupu

k informacím. Doktrinální práce hovoří o praktických problémech při aplikaci rozdělení režimu poskytování informací podle zákona 123/1998 Sb. a zákona o svobodném přístupu k informacím a zmiňují možný budoucí vývoj vedoucí ke sjednocení obou režimů.¹⁹ Takový vývoj by bylo možné jedině přivítat.

2.2.1 Poskytování informací na žádost a zveřejněním

Zákon o svobodném přístupu k informacím rozlišuje, ruku v ruce s výše uvedeným zahrnutím access a re-use do jednoho předpisu, poskytování informací na žádost a poskytování informací zveřejněním.²⁰ Pro otevřená data je relevantní zveřejňování informací, tedy poskytování zveřejněním. To se dále v souladu se zákonem dělí na povinné a dobrovolné. O povinné zveřejnění jde, nepřekvapivě, tehdy, když povinný subjekt má zákonem uloženou povinnost zveřejnit nějaké informace.²¹ Dobrovolné poskytování informací zveřejněním je zcela v diskreci povinného subjektu a je v souladu se zásadou legality²² umožněno ustanovením § 5 odst. 7) zákona o svobodném přístupu k informacím, který uvádí: „Povinný

subjekt může ... s výjimkami uvedenými v tomto zákoně může zveřejnit i další informace.“ Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž zabraňuje zveřejnění celé řady informací. Jedná se například o utajované informace, obchodní tajemství, informace jejímž poskytnutím by byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského a další případy uvedené v § 10 a § 11 zákona 106/1999 Sb. Až na tyto výjimky, a nestanoví-li zvláštní předpis jinak, může povinný subjekt zveřejnit jakoukoli informaci.

V případě poskytování informací zveřejněním, ať už se jedná o poskytování povinné nebo dobrovolné, se musí povinný subjekt řídit ustanovením § 4b zákona

-
4. využívání přírodních zdrojů a jeho důsledcích na životní prostředí a rovněž údaje nezbytné pro vyhodnocování příčin a důsledků tohoto využívání a jeho vlivů na živé organismy a společnost,
 5. vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí,
 6. správních řízeních ve věcech životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, petičích a stížnostech v těchto věcech a jejich vyřízení a rovněž informace obsažené v písemnostech týkajících se zvláště chráněných součástí přírody a dalších součástí životního prostředí chráněných podle zvláštních předpisů,
 7. ekonomických a finančních analýzách použitých v rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí,
 8. stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínkách života lidí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami podle bodu 2,
 9. stavu kulturních a architektonických památek, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami podle bodu 2,
 10. zprávách o provádění a plnění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí,
 11. mezinárodních, státních, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech apod., jichž se Česká republika účastní, a zprávách o jejich plnění,
 12. mezinárodních závazcích týkajících se životního prostředí a o plnění závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána,
 13. zdrojích informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

19 ROTHANZEL, Lukáš. § 2 Povinnost poskytovat informace. In: FUREK, Adam; ROTHANZEL, Lukáš; JÍROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím: Komentář. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 47.

20 § 4 odst. 1) zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

21 Pro příklad se může jednat o informace uvedené v § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, nalezneme je ale v celé řadě zákonů.

22 Tato zásada říká, že orgán veřejné správy může činit jen tak, jak mu uloží zákon. V českém právním řádu je zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy (ústavní zákon 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

o svobodném přístupu k informacím. Jeho první odstavec je výsledkem novely 222/2015 Sb., která implementovala do českého práva směrnici 2013/37/ES, tedy novelu PSI směrnice. Zní následovně: *„Informace poskytovaná zveřejněním se poskytuje ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena; při zveřejnění takové informace v elektronické podobě musí být jeden z těchto formátů otevřený a, je-li to možné, též strojově čitelný. Je-li to možné a vhodné, zveřejní povinný subjekt spolu s informací též metadata, která se k ní vztahují. Formát i metadata by měly co nejvíce splňovat otevřené formální normy.“* Z jeho textu je znát evidentní snaha otevřít dveře pro poskytování informací jako otevřená data. Je ale problematický ve svých nejasných interpretačních mezích, konkrétně ve vyjádření *„je-li to možné“*²³ a *„je-li to možné a vhodné“*²⁴. Citované ustanovení zmiňuje další koncepty, které převzala novela 222/2015 Sb. z nového znění PSI směrnice. Jde o strojově čitelný formát, který je vymezen v § 3 odst. 7 jako *„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“*, otevřený formát, vymezený v odst. 8 jako *„formát datového souboru, který není závislý na konkrétním technickém a programovém vybavení a je zpřístupněn veřejnosti bez jakéhokoli omezení, které by znemožňovalo využití informací obsažených v datovém souboru“* a otevřenou formální normu vymezenou v odst. 9 téhož paragrafu jako *„pravidlo, které bylo vydáno písemně a obsahuje specifikace požá-*

vků na zajištění schopnosti různých programových vybavení vzájemně si poskytovat služby a efektivně spolupracovat“. Otevřená formální norma je tak například technická dokumentace popisující technické standardy pro publikaci dat.

Pojem „otevřená data“ byl do zákona o svobodném přístupu k informacím dodán „open data novelou“, zákonem č. 298/2016 Sb. Novela byla reakcí na nedostatečné zakotvení principů otevřených dat v předchozí novele a funguje jako zpřísnění režimu nad rámec požadavků PSI směrnice. Otevřená data tedy představují nový, kvalifikovaný, způsob poskytování informací zveřejněním, který v současné době až na výjimky není povinný. Existuje tedy primárně jako možnost, kterou se mohou povinné subjekty při poskytování informací zveřejněním ubrat.

Zákon o svobodném přístupu k informacím definuje otevřená data v § 3 odst. 11 jako *„informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat“*. Definice odpovídá „tříhvězdičkovým“ otevřeným datům²⁵ a navíc obsahuje podmínku zaevidování otevřených dat v Národním katalogu otevřených dat. Ten je nově zakotven v § 4c zákona o svobodném přístupu k informacím jako informační systém veřejné správy ve správě Ministerstva vnitra, který slouží k evidenci otevřených dat publikovaných v České republice.

Třetí novinkou, kterou přinesl zákon 298/2016 Sb., je druhý odstavec § 4b, který vybraným subjektům zakládá povin-

23 Doktrinální výklad uvedenou „možnost“ vztahuje k technické uskutečnitelnosti. Viz JÍROVEC, Tomáš. § 4b Poskytování informací zveřejněním. In: FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 302.

24 Možnost je doktrinálně opět vázána na technickou uskutečnitelnost. „Vhodnost“ je pak hodnocena jako subjektivní kategorie, která by však neměla být zneužívána. Viz ibidem, s. 303-304.

25 BOČEK, Jan; ČEPICKÝ, Jáchym; MRÁČEK, Jakub. *Jak otevřít data* [online]. Praha: Fond Otakara Motejla, 2014, s. 57 [vid. 23. březen 2016].

nost poskytovat určité informace ve formě otevřených dat. To, o jaké subjekty a jaké informace se jedná určuje svým nařízením vláda. Předmětné ustanovení zní takto: „Povinné subjekty zveřejňují informace obsažené v jimi vedených nebo spravovaných registrech, evidencích, seznamech nebo rejstřících, které jsou na základě zákona každému přístupné a které lze využít při podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, ke studijním nebo vědeckým účelům anebo při veřejné kontrole povinných subjektů, jako otevřená data. Povinné subjekty zaevidují tyto informace v národním katalogu otevřených dat. Seznam informací podle věty první stanoví prováděcí právní předpis.“ Cílem tohoto ustanovení je povzbudit ekosystém otevřených dat, který jinak trpí cykličností argumentů poskytovatelů dat „nebudeme nic poskytovat, protože to stejně nikomu k ničemu není“ a tvůrců aplikací „nemůžeme tvořit rozumné aplikace, protože nemáme data“.

Aby mohly být nějaké informace do nařízení vlády umístěny, musí jít o povinně zveřejňované informace. Musí tedy nejprve existovat primární povinnost jejich zveřejnění založená zvláštním zákonem. Nařízení vlády už jen stanoví, jakým způsobem se tyto informace mají poskytovat (tedy jako otevřená data). Ustanovení § 4b odst. 2 je v souladu s odst. 3 § 21 provedeno nařízením vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data. V současné době obsahuje toto nařízení 11 okruhů informací²⁶, které mají povinné subjekty zveřejnit jako otevřená data k 1. lednu 2018, s výjimkou informací o jízdních řádech, které mají být zveřejněny k 1. červenci 2018.

Právní úprava poskytování informací veřejného sektoru obsahuje komplexní řešení pro možnost publikace otevřených dat.

2.2.2 Slabé místo zákona 106/1999 Sb.

Základním problémem zákona o svobodném přístupu k informacím je jeho praktická nevytížitelnost. Zákon nemá žádná sankční ustanovení, jedinou možností obrany je podávat podněty ke kontrole

k nadřízenému orgánu. Vzhledem k tomu, můžeme jen čekat a s napětím sledovat, jak se bude vyvíjet naplňování povinností, které vyplývají z nařízení vlády 425/2016 Sb.

2.2.3 Otevřená Data prosazovaná přes právní úpravu informačních systémů veřejné správy a informační architekturu

Druhou cestou, která vedle zákona o svobodném přístupu k informacím může působit jako podpora poskytování otevřených dat, je zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Tento

zákon dopadá na všechny informační systémy veřejné správy, které vymezuje v § 2 písm. b) jako „funkční celek nebo jeho část zabezpečující cílevědomou a systematickou informační činnost pro účely výkonu veřejné správy. Každý informační systém

²⁶ Například se jedná o informace z rejstříků osob vedených v systému ARES, účetní záznamy obsažené v centrálním systému účetních informací státu, metadata registru smluv a jízdní řády.

veřejné správy zahrnuje data, která jsou uspořádána tak, aby bylo možné jejich zpracování a zpřístupnění, provozní údaje a dále nástroje umožňující výkon informačních činností“.

Vzhledem k tomu, že převážná většina informací veřejného sektoru je součástí informačních systémů veřejné správy, nabízí se tento zákon jako ideální způsob, jak reálně poskytování otevřených dat podpořit.

Na rozdíl od zákona o svobodném přístupu k informacím totiž navíc disponuje mechanismem kontroly a vymáhání plnění povinností, které z něj plynou.

První vlašťovkou, která v kontextu otevřených dat s informačními systémy veřejné správy pracovala, bylo usnesení vlády ze dne 2. listopadu 2015, č. 889/2015, k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy, kterým vláda mimo jiné schválila *Strategii rozvoje ICT služeb veřejné správy*

a její opatření na zefektivnění ITC služeb²⁷ a *Základní zásady postupu při čerpání finančních prostředků na výdaje související s informačními a komunikačními technologiemi s hodnotou více než 6 mil. Kč ročně*²⁸. Strategie přímo obsahuje několik bodů, které hovoří o nutnosti prohloubení využívání principů otevřených dat. Základní zásady pak opravňují útvary Hlavního architekta eGovernmentu k posouzení a schválení či zamítnutí investice do informačních systémů veřejné správy. Jedním z hodnocených faktorů je, jak projekt počítá s přípravou informačního systému na publikování otevřených dat.

V kontextu s informačními systémy veřejné správy se hovoří o principu „open data ready“. Ten značí, že informační systémy veřejné správy by měly být od počátku funkčně připravené tak, aby umožňovaly snadný export žádaných informací do podoby otevřených dat. Dodržování tohoto principu by výrazně snížilo náklady na poskytování otevřených dat a umožnilo tak jejich masovější rozšíření.

27 Online [cit. 25. 8. 2017]: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAA3ZAPCIQ>.

28 Online [cit. 25. 8. 2017]: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAA3ZAPELT>.

3. NEJČASTĚJŠÍ PRÁVNÍ PŘEKÁŽKY PRO OTEVŘENÁ DATA

3.1 Práva duševního vlastnictví

Poskytování informací veřejného sektoru, tedy i poskytování otevřených dat, se může snadno dostat do kolize s právy duševního vlastnictví, zejména s autorskoprávní ochranou děl, případně ochranou zvláštních práv pořizovatele databáze. Toto téma je poměrně široce doktrinálně zpracováno v celosvětovém měřítku.²⁹ Předkládaná

analýza se z pohledu českého pozitivního práva věnuje hlavním právním institutům, které mohou být překážkou pro poskytování otevřených dat. Je třeba předeslat, že, jak bude osvětleno dále, data jako taková sama nejsou nijak předmětem práva duševního vlastnictví a nejsou jím tedy chráněna.

3.1.1 Autorské právo a právní ochrana databází

Autorské právo, v České republice upravené v zákoně č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), upravuje práva autora k jeho autorskému dílu. To je vymezeno v § 2 odst. 1 autorského zákona jako „dílo literární a jiné dílo umělecké a dílo vědecké, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora a je vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě včetně podoby elektronické, trvale nebo dočasně, bez ohledu na jeho rozsah, účel nebo význam“. Stejně ustanovení nabízí příkladný výčet pojmů, které spadají pod definici autorského díla: „Dílem je zejména dílo slovesné vyjádřené řečí nebo písmem, dílo hudební, dílo dramatické a dílo

hudebně dramatické, ... dílo fotografické a dílo vyjádřené postupem podobným fotografii, dílo audiovizuální, jako je dílo kinematografické, dílo výtvarné, ... dílo architektonické včetně díla urbanistického ... a dílo kartografické.“

Druhý odstavec citovaného paragrafu pak dále zakládá autorskoprávní ochranu databázím, které jsou „způsobem výběru nebo uspořádáním obsahu autorovým vlastním duševním výtvořem a jejichž součástí jsou systematicky nebo metodicky uspořádány a jednotlivě zpřístupněny elektronicky či jiným způsobem.“ Tyto databáze jsou chráněny jako souborné dílo. Obecně se označují jako originální databáze a chráněna je jejich struktura a nikoli obsah. Do definice databáze, kterou autorský zákon

29 Například srovnej BURKERT, Herbert. Public Sector Information: Towards a More Comprehensive Approach in Information Law. *Journal of Law and Information Science*. 1992, č. 1. ; PERRY, Mark. Acts of Parliament: Privatisation, Promulgation and Crown Copyright - Is There a Need for a Royal Royalty. *New Zealand Law Review*. 1998, č. 3. ; GILCHRIST, John. Accessing and Reusing Copyright Government Records. *Queensland University of Technology Law & Justice Journal*. 2010, roč. 10, č. 2. ; SAPP, Cristiana. Selected Intellectual Property Issues and PSI Re-use. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3. ; POLČÁK, Radim. Structure and Proportionality of Fundamental Rights in PSI Re-use. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3. ; SAPP, Cristiana et al. Legal Aspects of Public Sector Information: Best Practices in Intellectual Property. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2014, č. 2. ; TELEČ, Ivo. Informace o veřejném sektoru, prostorová data a vzory licenční smlouvy. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 20. ; Specificky v kontextu otevřených licencí MYŠKA, Matěj. *Veřejné licence*. Edice Scientia. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, svazek č. 497. ; v kontextu hospodářské soutěže KUBEŠA, Tomáš. Licencování PSI a hospodářská soutěž. *Revue pro právo a technologii*. 2015, roč. 6, č. 11.

uvádí v § 88³⁰, je možné podřadit rovněž souborné dílo, chráněné v souladu s § 2 odst. 5 autorského zákona. Tyto databáze jsou označovány jako kreativní a jsou rovněž chráněné jako autorské dílo.

Vedle autorskoprávní ochrany databází se ještě praxe poskytování otevřených dat potýká rovněž s ochranou zvláštních práv pořizovatele databáze (tzv. *sui generis databázová práva*). Dle § 88a autorského zákona tato práva přísluší pořizovateli databáze³¹, tedy fyzické nebo právnické osobě, která na svoji odpovědnost pořídí, nebo nechá pořídít databázi a to tehdy, pokud během pořízení, ověření nebo předvedení obsahu databáze dojde ke kvantitativně nebo kvalitativně podstatnému vkladu.³² Sui generis databázové právo, zanesené do českého právního řádu implementací evropské směrnice č. 96/9/ES, o právní ochraně databází, chrání investici vynaloženou na zprovoznění databáze tak, že zabraňuje neoprávněným osobám ve vytě-žování a zužitkování kvantitativně nebo kvalitativně podstatné části databáze. Nepřímo je tak chráněn obsah databáze. Jednotlivé prvky však chráněny nejsou. Tak tomu je za prvé proto, že jejich ochrana není nikde výslovně zakotvena, a za druhé toto tvrzení je možné odůvodnit rovněž existencí omezení zvláštního práva pořizovatele databáze. § 91 autorského zákona stanoví, že do práva pořizovatele databáze nezasahuje oprávněný uživatel, který vytě-žuje nebo zužitkovává nepodstatné části obsahu databáze.

Podstatným závěrem výše uvedeného je:

Pouhé jednotlivé údaje, které tvoří velkou většinu poskytovaných otevřených dat, nejsou předmětem ochrany žádného z práv duševního vlastnictví.

Lze tak obecně souhlasit s Telcem, když tvrdí, že „valná většina informací o veřejném sektoru je pouhými (tzv. *prostými*) údaji a vůbec se nejedná o umění nebo vědu v ochranném soukromoprávním režimu autorského zákona; takovéto údaje jsou soukromoprávně majetkově nekvalifikované, a tudíž volné.“³³

Oblast kolize informací veřejného sektoru a práv duševního vlastnictví je navíc dále zúžena výjimkou úředního díla.³⁴ Ta vylučuje z autorskoprávní ochrany dokumenty jinak splňující definici díla, u nichž existuje veřejný zájem na jejich volném šíření. Zákon uvádí jako příklady takových dokumentů právní předpis, rozhodnutí, veřejně přístupný rejstřík a sbírka jeho listin, úřední návrh úředního díla, přípravnou úřední dokumentaci a obecní kroniky. Textace zároveň připouští širší aplikaci této výjimky, když uvádí, že se vztahuje rovněž na „jiná taková díla, u nichž je veřejný zájem na vyloučení z ochrany“. Právní doktrína uvádí, že může nastat situace, kdy dokonce dojde k zúřednění díla³⁵, tedy kdy dílo do té doby chráněné se *ex nunc* stane vzhledem k veřejnému zájmu, který jeho obsah plní, dílem úředním. Vymezení úředního díla je tedy poměrně široké a obsáhne množství

30 § 88 autorského zákona zní: „Databází je pro účely tohoto zákona soubor nezávislých děl, údajů nebo jiných prvků, systematicky nebo metodicky uspořádaných a individuálně přístupných elektronickými nebo jinými prostředky, bez ohledu na formu jejich vyjádření.“

31 § 89 autorského zákona.

32 § 88a odst. 1 autorského zákona.

33 TELEČ, Ivo. Informace o veřejném sektoru, prostorová data a vzory licenční smlouvy. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 20. K citovanému článku je třeba poznamenat, že je ve svých východiscích bohužel poněkud mylný, protože autor nerozlišuje fakt, že poskytování informací zveřejněním ještě nutně neznamená jejich možnou další využitelnost. Zaměňuje pojmy open data a open access a výsledek je pak bohužel poněkud zmatečný.

34 § 3 písm. a) autorského zákona.

35 TELEČ, Ivo; TŮMA, Pavel. *Autorský zákon - Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 73.

případů poskytování informací veřejného sektoru, které by jinak svým charakterem odpovídaly definici autorského díla.

Výjimka úředního díla se navíc od 1. 1. 2017 nově (opětovně) přiměřeně aplikuje rovněž na zvláštní práva pořizovatele databáze.³⁶

3.1.2 Otevřená data a práva duševního vlastnictví

Při poskytování informací veřejného sektoru, které jsou chráněny autorským právem nebo zvláštním právem pořizovatele databáze, za účelem opětovného užití je důležité určit, zda je poskytovatel rovněž oprávněn tato práva vykonávat, případně zda je oprávněn udělovat k dílu podlicence. V případě, že poskytovatel není k tomuto oprávněn, je to dle zákona o svobodném přístupu k informacím důvodem pro neposkytnutí dané informace.³⁷

Důsledkem výše zmíněného charakteru zákona o svobodném přístupu k informacím, který v sobě zahrnuje právní úpravu přístupu k informacím na základě žádosti (access) zároveň s úpravou poskytování informací k opětovnému užití (re-use), je třeba dále i v tomto případě rozlišit, zda je dílo poskytováno jen na základě žádosti, nebo má být i opětovně užíváno příjemcem či dalšími osobami.

Pouhý přístup k autorskoprávně chráněným dílům je obecně umožněn díky tomu, že se jedná o plnění základního práva na informace. Poskytnutí autorsko-

právně chráněného díla může být provedeno na základě úřední licence uvedené v § 34 písm. a) autorského zákona. Tuto licenci však není možné aplikovat na díla, k jejichž poskytnutí není povinný subjekt oprávněn (protože takovou situaci výslovně uvádí jako důvod pro neposkytnutí informace zákon č. 106/1999 Sb.), a dále ji není možné využít pro takové poskytování informací, které umožní jejich následné využití třetími subjekty (re-use). Re-use totiž již překračuje nezbytné využití díla pro úřední účel.

V případě, že má být dílo poskytnuto s umožněním jeho následného užití, zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje v § 14a povinným subjektům poskytovat informace na základě licenčních smluv. Jako vhodným nástrojem se jeví tzv. veřejné licence.

Dle web portálu Otevřená data, provozovaného Ministerstvem vnitra, jsou preferované licence Creative Commons, které umožňují následné volné a nediskriminační užívání děl.³⁸

36 § 94 autorského zákona. Od roku 2006 do roku 2016 byla tato výjimka z autorského zákona odstraněna. Důvodová zpráva open data novely, zákona č. 298/2016 Sb., k tomu uvádí: „Nové znění § 94 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), zavádí možnost použít výjimku úředního díla i na sui generis databázová práva a v tomto ohledu vrací právní stav před novelou autorského zákona provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. ... Tato úprava zjednoduší zveřejňování informací způsobem otevřených dat a usnadní práci a procesní postupy všem povinným subjektům. Současná právní úprava neumožňuje aplikovat výjimku úředního díla na zvláštní právo pořizovatele databáze, a to i v případech, kdy je pořizovatelem databáze stát a databáze splňuje podmínky veřejného zájmu na vyloučení zákonné ochrany. Účelem nové úpravy § 94 je usnadnit poskytování otevřených dat. Za situace, kdy mnohdy není jasné, jestli sui generis práva k databázi vznikla nebo ne, je obtížné poskytovat možnost zasáhnout do sui generis databázových práv licencí. Nová úprava cílí na snížení administrativní zátěže a zároveň zvýšení právní jistoty příjemců dat. Principem otevřených dat je využívání databází pro jiné účely, než pro které byly pořízeny, a to včetně účelů komerčních. Udržovat současný stav, kdy na sui generis databázová práva nedopadá výjimka úředního díla, je navíc proti účelu samotného institutu ochrany sui generis databázových práv, kterým je ochrana investice vynaložené za účelem pořízení databáze. Složky veřejného sektoru pořízují své databáze za účelem plnění úkolů, které mají ze zákona a z veřejných prostředků, nenesou tak žádné hospodářské riziko. Není zde tedy přítomna žádná investice, kterou by bylo potřeba takovýmto způsobem chránit. Nová úprava § 94 je tak nezbytná pro hladké zavedení poskytování informací způsobem otevřených dat.“

37 § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

38 Online [cit. 20. 8. 2017]: <https://opendata.gov.cz/cinnost:stanoveni-podminek-uziti>. Na témže odkazu je k dispozici i praktický návod, jak postupovat v procesu určení vhodné licence.

Pro licencování autorskoprávně chráněných děl (a databází) jsou doporučovány licence CC-BY 4.0, pro licencování databázových práv pořizovatele databáze pak licence CC0, kterou se svých práv vzdá. To je v případě databázových práv možné, na rozdíl od práv autorských.

Dobrým příkladem poskytování informací veřejného sektoru, které jsou zároveň předmětem ochrany autorského práva jsou knihy a další literární díla v držení knihoven, které spadají pod široké vymezení povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak bylo uvedeno výše, na základě změnové směrnice 2013/37/EU

došlo k novele zákona o svobodném přístupu k informacím, která nově připustila poskytování informací, které „*jsou předmětem ochrany práva autorského*“³⁹ a jsou v držení knihoven. Z hlediska autorského práva byla obdobná situace řešena před Soudním dvorem Evropské unie v případě TU Darmstadt (C-117/13), ve kterém SDEU rozhodl, že směrnice 2001/29/ES umožňuje využít výjimky v ní uvedené pro digitalizaci a poskytování knih.⁴⁰ SDEU nevyklučuje rovněž následující využití takto digitalizovaných kopií, pokud budou rovněž zajištěny podmínky související se spravedlivou odměnou, která musí být poskytnuta nositeli práv.

3.1.3 Shrnutí

Z výše uvedeného vyplývá, že v České republice právo duševního vlastnictví obecně tvoří jen poměrně málo překážek pro poskytování informací v podobě otevřených dat. Týkají se prakticky jen autorských děl a databází chráněných zvláštním právem pořizovatele databáze, v jejichž případě jsou nositeli práv osoby odlišné od povinných subjektů, a k nimž nemají povinné subjekty oprávnění udělit podlicenci.⁴¹ Většina případů poskytování informací se týká situací, kdy poskytované informace nenaplňují zákonnou definici

autorského díla, případně spadají pod výjimku úředního díla, a tudíž jejich poskytnutí nic nepřekáží. Druhou, již o poznání menší skupinou jsou případy, kdy jsou sice poskytována autorská díla, ale jejich práva vykonává povinný subjekt a může proto udělit takovou licenci, která oprávní jejich příjemce k nakládání s dílem. V tomto případě se projevuje klasická vlastnost poskytování informací jako otevřená data, že se v mnoha případech nejedná o právní problém, ale o politické rozhodnutí, zda dané informace poskytovat, či ne.

3.2 Ochrana soukromí a osobních údajů

V dubnu 2016 bylo přijato nařízení EU č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále

označované jako „Nařízení“ nebo „GDPR“ z anglického „General Data Protection Regulation“). Nařízení je přímo aplikovatelné v členských státech a nabyde účinnosti 25. května 2018. Představuje celoevropskou reformu systému ochrany osobních

39 § 11 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

40 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. září 2014 ve věci C-117/13, Technische Universität Darmstadt proti Eugen Ulmer KG.

41 Samozřejmě, ve specifických případech může právo duševního vlastnictví představovat zásadní překážky – například oblast mapových dat.

údajů, protože nahrazuje doposud platnou a účinnou směrnici 95/46/ES, jejíž implementace byla provedena do českého právního řádu prostřednictvím zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Aplikace zákonného rámce ochrany osobních údajů je, jak bude pojednáno dále, poměrně široká a povinnosti z něj vyplývající dopadají na celou řadu povinných subjektů, tedy správců a zpracovatelů osobních údajů. Vzhledem k tomu, že osobní údaje představují nezanedbatelnou část obsahu informací, které by bylo možné poskytovat ve formě otevřených dat⁴², je nezbytné zajistit soulad případného poskytování informací s těmito pravidly.

Obecně je možné říci, že:

GDPR nepřináší žádné zásadní novinky, které by se odrazily v procesech poskytování otevřených dat.

Vychází totiž z principů fungování směrnice 95/46/ES, které posiluje tím, že zavádí například přísnější sankce a zvyšuje administrativní zátěž v podobě vedení dokumentace o zpracování. Následující pasáže jsou tak zpracovány podle znění zákona 101/2000 Sb., účinného k 31. 8. 2017. Pokud v konkrétní věci přináší GDPR podstatnou změnu, je o ní specificky pojednáno.

3.2.1 Základní zásady v ochraně osobních údajů v kontextu otevřených dat

Směrnice 95/46/ES definuje pojem osobní údaj velmi široce jako „veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě“⁴³, která je označena jako „subjekt údajů“. Identifikovatelnou osobou se dle stejného článku rozumí taková, kterou lze „přímo či nepřímo identifikovat“, přičemž je uveden příkladný výčet informací, které k identifikaci vést mohou včetně identifikačního čísla, nebo odkazu na zvláštní prvky její identity. Příklady uvedené v čl. 2 směrnice však slouží převážně jen jako nápomoc k interpretaci, vzhledem k tomu, že směrnice 95/46/ES je ideově zakotvena na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století⁴⁴ a příklady tedy vysti-

hují dobovou představu o tom, co může vést k identifikaci jedince. O přímou identifikaci se jedná tehdy, když k identifikaci subjektu údajů dostačuje sama o sobě právě daná informace, zatímco nepřímou identifikací je myšlen proces, kdy je pro určení subjektu údajů třeba vytvořit nový kontext spojením více informací dohromady, byť by třeba tyto informace samy o sobě k identifikaci nedostačovaly.⁴⁵ Z právě uvedeného vyplývá, že vymezení pojmu osobní údaj je značně široké.

Osobním údajem je jakákoli informace vedoucí přímo či nepřímo k identifikaci fyzické osoby.

42 Pro příklad je možné uvést rejstříky osob, živnostenský rejstřík a podobně.

43 Čl. 2 písm. a) Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

44 Přípravě směrnice předcházel poměrně dlouhý legislativní vývoj, kdy první návrh pocházel ze září roku 1990 (viz Proposal for a Council Directive, concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data, COM(90) 314 final - SYN 287 and 288. [cit. 20. 8. 2017], online dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51990DC0314&from=CS>), který už koncepčně vycházel z Úmluvy Rady Evropy o ochraně soukromí z roku 1981 (Srovnej *Thirty years after, The OECD privacy guidelines*. OECD, © 2011 [cit. 20. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/49710223.pdf>).

45 Pracovní skupina pro ochranu údajů zřízená podle článku 29. Stanovisko č. 4/2007 k pojmu osobní údaj. WP 136. Evropská komise [online]. [cit. 20. 8. 2017], s. 13 – 14. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_cs.pdf.

Tuto šíři potvrzuje i recitál 26 směrnice, který uvádí: *pro určení, zda je osoba identifikovatelná, je třeba přihlídnout ke všem prostředkům, které mohou být rozumně použity jak správcem, tak jakoukoli jinou osobou pro identifikaci dané osoby.*⁴⁶ Značná šíře rozsahu aplikace pojmu osobní údaj je pak potvrzena i judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“), který opakovaně ve svých rozhodnutích s odkazem na recitál 10 připomíná, že smyslem směrnice je zajištění vysoké úrovně ochrany osobních údajů a soukromí občanů unie.⁴⁷ Aby mohla být směrnice v plnění tohoto účelu účinná, je nezbytné vykládat veškeré výjimky z její aplikace co nejpřísněji⁴⁸, což vede k tzv. objektivnímu přístupu k definici pojmu osobní údaj. Objektivním přístupem se myslí taková interpretace, kdy při otázce, zda je daná informace osobním údajem nezáleží na povaze toho, kdo s danou informací nakládá, ale na tom, zda objektivně existuje možnost, že se tato informace propojí s jinými informacemi, díky čemuž povede k identifikaci fyzické osoby.⁴⁹ Je důležité, že osobní údaje jako takové nevznikají v okamžik, kdy dojde k možnosti identifikace. Informace, které jsou nepřímo identifikující osobní údaje, jsou jimi od počátku. Nesou potenciál pro to, aby vedly k identifikaci, a proto spadají pod zákonný režim ochrany.

Určitou limitaci z objektivního přístupu k definici osobních údajů přineslo rozhodnutí SDEU ve věci Breyer⁵⁰, které stano-

вило, že dynamická IP adresa je osobním údajem. Zároveň však soud v bodech 44 – 48 rozhodnutí analyzuje, zda v daném případě „*identifikace subjektu údajů byla zakázána zákonem nebo ... byla prakticky neproveditelná, například z důvodu skutečnosti, že by vyžadovala nepřiměřené úsilí z časového hlediska a z hlediska ekonomických a lidských zdrojů, takže riziko identifikace by se ve skutečnosti jevílo bezvýznamné*“⁵¹. Za takových okolností by se o osobní údaje nejednalo.

Při určení, zda je daná informace osobním údajem je tedy třeba brát v potaz míru rizika jejího užití k identifikaci vzhledem k míře úsilí a vynaložených nákladů nezbytných na danou identifikaci.

Vše výše uvedené se adekvátně vztahuje rovněž na Český právní řád, protože zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů („ZoOOU“) definici osobního údaje převzal ze směrnice 95/46/ES.⁵² Zároveň výše uvedené plně platí i v případě aplikace GDPR, které v čl. 4 odst. 1 vymezuje tento pojem takto: „*veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační*

46 Recitál 26 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. In: *Eur-Lex* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 20. 8. 2017].

47 Srovnej například bod 66 rozhodnutí Google Spain (C-131/12), nebo bod 27 rozhodnutí Ryneš (C212/13).

48 Viz bod 28 rozhodnutí Ryneš (C-212/13), odkazující na starší rozhodnutí, např. Digital Rights Ireland (C293/12).

49 Více k pojmu srovnej například HARAŠTA, Jakub; MÍŠEK, Jakub. IP adresy v kybernetické bezpečnosti. *Revue pro právo a technologie*. 2015, roč. 6, č. 12. ; NONNEMANN, František. Objektivní, či subjektivní pojetí osobních údajů? *Právní rozhledy*. 2015, roč. 2015, č. 12.

50 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. října 2016, ve věci C-582/14, Patrick Breyer proti Bundesrepublik Deutschland.

51 Bod 46 rozhodnutí ve věci Breyer.

52 § 4 písm. a) definuje osobní údaj takto: „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu*“.

údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby⁵³.

Z hlediska otevřených dat je výše uvedené důležité proto, že poskytovatelé i příjemci se v případě, že součástí poskytovaných otevřených dat jsou osobní údaje, nachází v pozici správce nebo zpracovatele údajů a řídí se povinnostmi, které jim právní regulace ukládá. Přesné vymezení toho, co osobní údaje jsou, je tak nezbytné. V případě otevřených dat, kdy jedním ze základních principů je jejich vzájemné propojování, pak navíc může snadno dojít k vytvoření kontextů, které povedou umožnění identifikace. Podle směrnice 95/46/ES i GDPR je možným řešením anonymizace údajů, čímž je myšlen proces, který zajistí, že informace již nemůže být použita k identifikaci jedince. GDPR k tomu v recitálu 26 uvádí: „Zásady ochrany osobních údajů by se proto neměly vztahovat na anonymní informace, totiž informace, které se netýkají identifikované či identifikovatelné fyzické osoby, ani na osobní údaje anonymizované tak, že subjekt údajů není nebo již přestal být identifikovatelným. Toto nařízení se tedy netýká zpracování těchto anonymních informací, včetně zpracování pro statistické nebo výzkumné účely.“ Problémem anonymizace je, že pokud má být zachována nějaká informační hodnota daných dat, není možné udělat ji absolutně bezpečnou⁵⁴. Riziko deanonymizace

se v případě otevřených dat zvyšuje právě díky jejich charakteru, který vede k propojování dat. Z těchto důvodů je nezbytné i v případě anonymizovaných osobních údajů při poskytování otevřených dat přistupovat k nim jako k datům pseudonymním, na které se právní rámec ochrany osobních údajů vztahuje.

Na druhou stranu je možné uvést názor obsažený ve stanovisku Pracovní skupiny 29 zřízené podle článku 29 směrnice 95/46/ES (WP29)⁵⁵ č. 3/2013, ze dne 2. dubna 2013, který se specificky věnuje otázce otevřených dat. WP 29 zmiňuje narůstající riziko deanonymizace, ale zároveň tvrdí, že pokud je anonymizace (například metodou agregace dat) dostatečně robustní a předchází jí vyhodnocení dopadů zpracování osobních údajů, mohou být takto upravené datové sady zveřejněny.⁵⁶

Výše pojednané je možné shrnout následovně: pokud se informace poskytovaná jako otevřená data v kterékoli fázi svého životního cyklu vztahovala ke konkrétní fyzické osobě, i přes provedené anonymizační případně pseudonymizační techniky, je z hlediska opatrnosti nezbytné na ni nahlížet jako na osobní údaje a řídit se povinnostmi z tohoto stavu vyplývajícími. Pokud se informace týká v celém svém životním cyklu toliko věcí, přírodních jevů nebo dalších entit odlišných od člověka⁵⁷, je možné bezpečně tvrdit, že poskytování takových otevřených dat nebude zatíženo ochranou osobních údajů.

53 V příkladném výčtu identifikátorů můžeme sledovat posun k moderním identifikátorům, které přinesly ICT technologie.

54 Srovnej k tomu: OHM, Paul. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. UCLA Law Review. 2009, roč. 57, č. 6.

55 WP29 je poradním orgánem evropské Komise. Sestává se ze zástupců orgánů ochrany osobních údajů členských států.

56 S. 48-50. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 03/2013 on purpose limitation, 00569/13/EN, WP 203, [cit. 20. 8. 2017]. Online: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf.

57 Zvláštním případem by mohly být například informace o hřbitvech a hrobových místech. Taková datová sada by mohla rovněž obsahovat informace o zemřelých (například jejich jméno a data narození a smrti), protože ochrana osobních údajů se na zesnulé nevztahuje.

3.2.2 Zpracování osobních údajů a otevřená data

Osobou, na kterou primárně dopadají povinnosti z právní regulace ochrany osobních údajů je správce údajů. Správcem je fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který určuje účel zpracování osobních údajů, nebo který je tak určen právním předpisem určujícím účel zpracování.⁵⁸ Účel zpracování je klíčový prvek v systému ochrany osobních údajů a vůči němu se poměřuje aplikovatelnost dalších institutů. Vedle správce údajů zákon v souladu se směrnicí vymezuje osobu zpracovatele údajů, který zpracovává údaje z pověření a za účelem, který stanovil někdo jiný (správce údajů).⁵⁹

Zpracováním osobních údajů je myšlena jakákoli operace s osobními údaji, kterou správce nebo zpracovatel systematicky provádí.

Součástí příkladného výčtu různých zpracování, který zákon uvádí v § 4 písm. e), je rovněž výslovně uvedeno „*zpřístupňování, používání, předávání, šíření a zveřejňování*“.⁶⁰ V kontextu otevřených dat obecně rozeznáváme dva typy správců osobních údajů. Prvním jsou poskytovatelé informací, kteří obvykle zpracovávají informace obsahující osobní údaje (tím, že je zveřejňují) na základě zákonné povinnosti a účelem zpracování je tedy splnění této povinnosti. Je rovněž představitelné, aby poskytovatelé informací zpracovávali údaje za účelem, který si sami určí (může jít například o dobrovolné informování veřejnosti). V případě takového zpracování ale je poměrně obtížné zajistit jeho zákonnost,

jak bude detailně pojednáno dále v této části. Druhým typem správců jsou ti, kteří otevřená data používají. Obvykle se jedná o soukromé subjekty, vývojáře aplikací, nebo fyzické osoby, které se chtějí informovat o dané problematice. Účely zpracování publikovaných osobních údajů se mohou velice lišit, a záleží jen na těchto správcích, aby je stanovili v souladu se zákonem a splnili všechny povinnosti, které jim právní úprava ochrany osobních údajů ukládá.

Po stanovení účelu zpracování osobních údajů je nezbytné určit právní titul, na jehož základě je zpracování umožněno. Pokud správce údajů nedisponuje právním titulem, zpracovává osobní údaje protiprávně. Právní tituly umožňující zpracování jsou taxativně vymezené v § 5 odst. 2 ZoOOU.⁶¹ Zákon navíc odlišuje kvalifikovanou skupinu osobních údajů, které jsou v českém ZoOOU označovány jako „citlivé osobní údaje“, v dokumentech EU pak jako „zvláštní kategorie osobních údajů“. Taxativně jsou kategorie těchto údajů vymezeny v § 2 písm. b)⁶² a jedná se například o údaje vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, náboženství a filozofickém přesvědčení, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů. Pro jejich zpracování platí přísnější pravidla, například je není možné zpracovávat na základě právního titulu oprávněného zájmu správce. Datové sady obsahující tyto údaje by neměly být poskytovány jako otevřená data, protože jejich zveřejnění a snadná možnost následného zpracování může představovat zásadní zásah do práva na soukromí subjektu údajů.

58 Viz § 4 písm. j) ZoOOU; čl. 2 písm. d) směrnice 95/46/ ES; nebo čl. 4 odst. 7) GDPR.

59 Pokud například dojde k tomu, že zpracovatel překročí svá oprávnění při zpracování údajů, stává se správcem a potřebuje vlastní právní titul ke zpracování, jinak ze toto protiprávní.

60 Odpovídající text GDPR je přítomný v čl. 4 odst. 2 Nařízení.

61 Ve směrnici 95/46/ES se jedná o čl. 7; v GDPR o čl. 6.

62 Ve směrnici 95/46/ES se jedná o čl. 8, v GDPR čl. 9.

V kontextu otevřených dat můžeme uvažovat o aplikaci právních titulů souhlas se zpracováním osobních údajů⁶³, plnění právní povinnosti správce⁶⁴, ochrana práv a právem chráněných zájmů správce či jiné osoby⁶⁵ a v českém prostředí, poskytování osobních údajů o veřejně činné osobě, vypovídající o jeho veřejné anebo úřední činnosti⁶⁶ a zpracování oprávněně zveřejněných osobních údajů⁶⁷. Dvě poslední představují českou výjimku, která nemá obdobu ve směrnici 95/46/ES, ani v GDPR. Zpracování oprávněně zveřejněných údajů je způsob, kterým český zákonodárce vyřešil otázku zpracování osobních údajů pro zpravodajství a média.⁶⁸ Nově navrhovaný zákon, který harmonizuje český právní řád s požadavky GDPR, zatím obdobu těchto ustanovení neobsahuje.⁶⁹

Pro poskytovatele informací se bude právní titul pro zpracování osobních údajů lišit dle toho, zda jsou dané informace poskytované ze zákona povinně, nebo zda by je poskytovatel chtěl zveřejňovat na základě vlastní úvahy.

V prvním případě bude aplikovatelný právní titul zpracování osobních údajů za účelem plnění právní povinnosti správce. Praktickým příkladem takových dat jsou informace z rejstříků osob zřízených zákonem 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Data z rejstříků vymezených zákonem (spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností) jsou na základě jeho § 7 odst. 1 v uvedeném rozsahu povinně poskytována Ministerstvem financí.⁷⁰ Ministerstvo financí se nachází v roli správce osobních údajů a aby mohlo splnit zákonem uvedenou povinnost, potřebuje zároveň právní titul pro zpracování osobních údajů (jejich zveřejnění). Tím je právě právní titul zpracování osobních údajů za účelem plnění právní povinnosti správce. Už jen toto by stačilo k tomu, aby Ministerstvo financí publikovalo tato data v podobě otevřených dat, protože způsob naplnění své povinnosti si již může zvolit. V konkrétním případě informací z rejstříků osob ale, vzhledem

63 ZoOUU ho uvádí na prvním místě v návěti odstavce 2. Tato textace vznikla zřejmě jako paralela k souhlasu se zásahem do osobnostních práv dle občanského zákoníku. Srovnej MÍŠEK, Jakub. Souhlas se zpracováním osobních údajů za časů Internetu. *Revue pro právo a technologie*. 2016, roč. 5, č. 9, s. 28–29. Jak směrnice 95/46/ES (ve čl. 7 odst. 1) tak GDPR (čl. 6 odst. 1 písm. a)) uvádí souhlas jako jeden ze stejně významných právních titulů pro zpracování.

64 § 5 odst. 2 písm. a) ZoOUU, čl. 7 písm. c) směrnice 95/46/ES a čl. 6 odst. 1 písm. c) a e) GDPR.

65 § 5 odst. 2 písm. e) ZoOUU, čl. 7 písm. f) směrnice 95/46/ES a čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR.

66 § 5 odst. 2 písm. f) ZoOUU.

67 § 5 odst. 2 písm. d) ZoOUU.

68 Srovnej POSPÍŠIL, Daniel. § 5 odst. 2 písm. d]. In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 143.

69 Jedná se o verzi zákona, která se nachází v mezirezortním připomínkovém řízení, [cit. 20. 8. 2017]. Dostupné online z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/128-17-navrh-zakona-o-zpracovani-osobnich-udaju-t-8-9-2017.aspx>.

70 § 7 odst. 1 zákona 304/2013 Sb. zní takto:

„(1) Ministerstvo financí uveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup informace o osobách zapsaných v České republice a údaje o tom, ve kterém veřejném rejstříku jsou tyto osoby zapsány, zahrnující

a) jméno,

b) den vzniku právnické osoby, den jejího zrušení s uvedením právního důvodu a den jejího zániku,

c) sídlo, adresu místa pobytu, popřípadě také bydliště, liší-li se od adresy místa pobytu,

d) identifikační číslo osoby, bylo-li jí přiděleno,

e) účel nebo předmět činnosti,

f) jméno, adresu sídla nebo místa pobytu, popřípadě také bydliště, liší-li se od adresy místa pobytu, každého člena statutárního orgánu spolu s uvedením způsobu, jakým právnickou osobu zastupuje, a den vzniku a zániku výkonu funkce,

g) členství v právnické osobě a její jméno, je-li členem právnické osoby,

h) členství v orgánu právnické osoby a její jméno, je-li členem orgánu právnické osoby,

i) status veřejné prospěšnosti, byl-li jí zapsán, a

j) označení rejstříku, ve kterém je osoba zapsána.“

k umístění těchto informací do přílohy Nařízení vlády 425/2016 Sb., bude povinnost poskytovat tyto informace v podobě otevřených dat od 1. 1. 2018 daná.

V případě, že poskytovatel informací nemá jasně danou právní povinnost zveřejnit osobní údaje, je situace pro jejich publikace v podobě otevřených dat výrazně komplikovanější. První možností je získat souhlas všech subjektů údajů, jichž se poskytované informace týkají. To je ovšem technicky jen těžko představitelné a proveditelné. Druhou možností je zpracování osobních údajů za účelem ochrany práv a právem chráněných zájmů správce či jiné osoby, přičemž toto zpracování nesmí zasáhnout do práva na soukromí subjektu údajů⁷¹. Jednalo by se zřejmě převážně o práva jiných osob, protože v případě správce – poskytovatele informací veřejného sektoru si lze jen obtížně představit variantu, že by zveřejněním osobních údajů jiných osob docházelo k ochraně jeho práv. Obecně by v takovém případě bylo velmi obtížné zpracování osobních údajů nastavit tak, aby nebyl splněn výše uvedený korektiv, a zpracování nezasáhlo do práva na soukromí. Je třeba nezapomenout, že:

Poskytnutí osobních údajů formou otevřených dat, může být opravdu velmi invazivní z hlediska práva na ochranu soukromí.

Třetí možností se zdá být české specifikum – poskytování osobních údajů o veřejně činné osobě, vypovídající o jeho veřejné anebo úřední činnosti. To je problema-

tické z celé řady důvodů, tím hlavním pro nemožnost jeho aplikace však je, že ZoOOU rozlišuje „poskytování“, vztahující se k předchozí žádosti konkrétní osoby, a „zveřejňování“, které je plošné.⁷² Publikace otevřených dat zcela jistě odpovídá zveřejňování, a proto se pro ni tento právní titul neuplatní.

Z hlediska příjemce otevřených dat můžeme identifikovat za prvé zpracování osobních údajů, které fyzická osoba provádí pro svoji potřebu ať už manuálně nebo automatizovaně⁷³. Takové zpracování je z právního režimu ochrany osobních údajů vyňato.⁷⁴ Avšak, vzhledem k tomu, že otevřená data užívají primárně tvůrci aplikací, které pak nabízejí koncovým uživatelům, bude takové zpracování spíše výjimečné.

Obvyklým způsobem nakládání s otevřenými daty je vytváření různých aplikací a dalších služeb, které s daty pracují, a které jsou dále nabízeny koncovým uživatelům. Pokud použitá datová sada obsahuje osobní údaje, je tvůrce aplikace v postavení správce osobních údajů, protože určuje účel jejich zpracování.⁷⁵ Jako právní titul ke zpracování připadá v úvahu souhlas subjektu údajů, byť i v tomto případě bude pro správce údajů nesmírně technicky obtížné ho zajistit. Do nabytí účinnosti GDPR se mohou správci spolehnout na právní titul zpracování oprávněně zveřejněných údajů, pokud jím nedochází k zásahu do práva na soukromí subjektu údajů. Zveřejněný údaj je vymezen v § 4 písm. l) jako „osobní údaj zpřístupněný zejména hromadnými sdělovacími prostředky, jiným veřejným sdělením nebo jako součást

71 Podrobnější výklad k tomuto institutu dále.

72 Srovnej FOLDOVÁ, Vanda. § 5 odst. 2 písm. f). In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 149.

73 Například si sama prochází poskytované datové sady otevřených dat, případně si napíše skript, který s otevřenými daty pracuje.

74 § 3 odst. 3 ZoOOU; Čl. 3 odst. 2 směrnice 95/46/ES; Čl. 2 odst. 2 písm. c) GDPR.

75 Účel se může výrazně lišit podle charakteru konkrétní aplikace. Pouhé „užití údajů v aplikaci“ jako účel sloužit nemůže, protože účel musí být dostatečně specifický. Více k tomu srovnej stanovisko WP 29 zabývající se principem limitace účelem. Viz Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 03/2013 on purpose limitation, 00569/13/EN, WP 203, [cit. 20. 8. 2017]. Online: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf.

veřejného seznamu“. K otázce, kdy jde o oprávněně zveřejněné údaje, doktrína uvádí: „Za oprávněně zveřejněné osobní údaje je možné považovat ty údaje, které jsou součástí zákonem upraveného veřejného seznamu, např. katastru nemovitostí, obchodního rejstříku, veřejné části živnostenského rejstříku, registru kandidátních listin pro různé druhy voleb, případně údaje oprávněně zveřejněné prostřednictvím médií nebo subjekty údajů o sobě. Naopak za oprávněně zveřejněné osobní údaje nelze považovat ty, kde je právo se s nimi seznámit spojeno s prokázáním právního zájmu ze strany nahlízejícího, tj. např. osobní údaje v soudním, správním spise, neveřejná část živnostenského rejstříku, centrální evidence závětí a další.“⁷⁶ Povinně zveřejňované osobní údaje obsažené například v rejstřících osob jsou tedy oprávněně zveřejněné a tvůrci aplikací s nimi mohou nakládat v rozmezí výše uvedeného korektivu, že nesmí dojít k zásahu do práva na ochranu soukromí. Jak už bylo zmíněno výše, tento právní titul nebude možné od účinnosti GDPR aplikovat.

Tvůrci open data aplikací pracující s osobními údaji se tak budou muset spolehnout na právní titul uvedený v čl. 6 odst. 1 písm. f) GDPR, který umožňuje zpracování osobních údajů, pokud je toto nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě.

Byť je text tohoto ustanovení upraven oproti znění ve směrnici 95/46/ES (a tedy i oproti ZoOOU), je možné na ně přiměřeně vztáhnout dosavadní doktrinní texty. Pospíšil k právnímu titulu zpracování za účelem naplnění oprávněných zájmů správce uvádí: „Možnost zpracovávat osobní údaje na základě § 5 odst. 2 písm. e) OchOsÚ bez souhlasu subjektu údajů je založena na současném splnění dvou podmínek a výsledkem jejich následného posouzení. První podmínkou je, že takové zpracování je nezbytné pro ochranu práv správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby ... Druhou podmínkou je, že zpracování nezasahuje nepřiměřeným způsobem do soukromí subjektu údajů. Posouzení váhy chráněného práva na straně správce a míry zásahu do soukromí subjektu údajů poté vede k závěru správce, zda lze osobní údaje na základě tohoto ustanovení zpracovávat bez souhlasu subjektu údajů.“⁷⁷ Na tvůrci aplikace pracující s otevřenými daty bude ležet úkol a odpovědnost zhodnotit, jaké může zpracování osobních údajů jeho aplikací mít důsledky, a pokud by měla intenzita zásahu do právem chráněných zájmů subjektů údajů převážit oprávněný zájem správce nebo třetí osoby, nemůže se na tento právní titul spolehnout.⁷⁸ Pracovní skupina WP 29 se otázkou oprávněného zájmu zabývala ve svém stanovisku č. 6/2014.⁷⁹ Oprávněný zájem musí být v souladu s aplikovatelným právem EU i s národními předpisy. Musí být rovněž dostatečně jasně vyjádřený, aby bylo možné prozkoumat jeho proporcionalitu s mírou zásahu do práv subjektu údajů, a nesmí být

76 Viz POSPÍŠIL, Daniel. § 5 odst. 2 písm. d). In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 142.

77 POSPÍŠIL, Daniel. § 5 odst. 2 písm. e). In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 145.

78 o poměrování protichůdných zájmů při aplikaci odpovídajícího ustanovení směrnice 95/46/ES hovoří SDEU v bodě 74 a následujících rozhodnutí ze dne 13. května 2014, ve věci Google Spain SL, Google Inc. proti Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González, č. C-131/12.

79 Opinion 6/2014 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC, dostupné z http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_en.pdf.

spekulativní.⁸⁰ Konkrétní příklady oprávněných zájmů, které se objevují v kontextu otevřených dat jsou výkon práva podnikat a mít majetek, oprávněným zájmem třetích osob (veřejnosti) veřejná kontrola, nebo ochrana spotřebitele.

Závěrem uvedme, co uvádí k problematice ochrany osobních údajů důvodová zpráva k open data novele zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tedy k zákonu 298/2016 Sb.: „Je třeba opakovaně zdůraznit, že smyslem otevřených dat je efektivnější zpracování informací. To se přirozeně projeví i v případech, kdy jsou jako otevřená data poskytovány osobní údaje, byť tomu tak je v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb. Příjemci těchto dat budou v pozici správců osobních údajů a je nezbytné, aby plnili všechny zákonné

povinnosti, které z této role vyplývají. Pokud by tomu tak nebylo, může takový stav představovat zásadní zásah do práva na ochranu soukromí a osobních údajů subjektů údajů. Navrhovaná úprava přímo toto riziko nepřináší, protože k obdobnému efektivnímu způsobu zpracování osobních údajů může docházet a dochází v souladu se zákonem již nyní. Pokud navrhovaná úprava naplní svůj účel, kterým je rozšíření praxe poskytování informací jako otevřená data, je možné, že přibude rovněž objem zpracování osobních údajů zveřejněním a následným využíváním třetími osobami. Je nezbytné akcentovat, že aby byly povinnosti plynoucí ze zákona č. 101/2000 Sb. splněny, musí na ně pamatovat jak povinné subjekty otevřená data poskytující, tak příjemci dat.“

3.2.3 Shrnutí

Při poskytování informací ve formě otevřených dat je nezbytné dbát na to, zda se nejedná o informace, které se vztahují, nebo se někdy v průběhu svého životního cyklu vztahovaly, k fyzické osobě. V takovém případě se obvykle jedná o osobní údaje, a při poskytování otevřených dat je třeba dbát povinností, které s tímto právním režimem souvisí. Na straně poskytovatele informací se situace liší dle toho, zda se jedná o povinné, či dobrovolné poskytování daných informací, tedy zda existuje zákonná povinnost zveřejňovat informace – osobní údaje. Pokud existuje, je právní titul umožňující takové zveřejnění osobních údajů plnění právní povinnosti správce údajů. Pokud se jedná o dobrovolné poskytování informací obsahující osobní údaje, je zajištění právního titulu natolik komplikované, že lze doporučit, aby k němu vůbec

nedocházelo. Jedinou šancí pro poskytnutí takových informací je zajištění dostatečně robustní agregace dat, nebo jiné formy anonymizace.

Na straně příjemce dat se zatím do května 2018 správci osobních údajů mohou spolehnout na právní titul zpracování oprávněně zveřejněných údajů. Po zrušení této výjimky budou muset buď získat souhlas subjektů údajů (což je velmi těžko proveditelné prakticky), nebo se spolehnout na právní titul zpracování údajů za účelem naplnění oprávněného zájmu správce.

Zároveň s tím, nehledě na to, zda se jedná o poskytovatele či příjemce dat, musí správci osobních údajů splnit všechny další povinnosti, které jim v souvislosti s tímto postavením právní úprava ukládá.

80 Tamtéž, s. 25.

3.3 Další vybrané právní aspekty poskytování otevřených dat

3.3.1 Smluvní ujednání s dodavateli dat

V praxi se stává, že povinné subjekty, které mají zákonnou povinnost spravovat určitá data, pověří touto prací externí subjekt, obchodní společnost podnikající v oblasti výpočetních technologií.

V rámci této praxe můžeme rozlišit dva typy spolupráce s externími subjekty. Prvním je přenesení výkonu státní správy (zákonem daného úkolu) za pomoci veřejnoprávní smlouvy, druhým je pak jen dodávka specifických služeb, které si povinný subjekt není schopen zajistit z vlastních zdrojů. V obou případech hrozí povinnému subjektu značné potíže, pokud při uzavírání smlouvy upravující vzájemné vztahy související s provozem informačního systému nemyslel na možná rizika, jako jsou například omezení přístupu ke sbíraným datům, nemožnost přesunout systém a jeho funkce k jinému dodavateli (proprietární uzamčení) a podobně.

Bez předchozí analýzy a konkrétní znalosti vybraných smluv není možné tento problém blíže adresovat.

Můžeme snad jen připomenout notorický případ Ministerstva dopravy a společnosti CHAPS, která byla pověřena vedením celostátního informačního systému o jízdách, což je povinnost, připadající právě Ministerstvu dopravy podle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů. Společnost CHAPS tuto činnost vykonává pro ministerstvo zdarma,

výměnou za možnost, že je jediná, kdo má přístup k datům z předmětného informačního systému. Výsledkem je, krom dlouholeté soudní ságy, která pomohla v interpretaci rozsahu aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím, rovněž zájem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Ten společnosti CHAPS udělil v lednu 2016 pokutu 2 000 000 Kč⁸¹, proti jeho rozhodnutí se však společnost CHAPS odvolala.⁸²

Podobné problémy jsou nejlépe řešitelné jejich prevencí. V případě, že se jedná o smlouvy na nové informační systémy veřejné správy, pomohou do budoucna principy architektury dle zákona 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, jak bylo uvedeno výše. Princip přípravy informačních systémů tak, aby byly „open data ready“ je vhodným nástrojem, nehledě na to, zda jde o informační systém veřejné správy, či nikoli.

Principem „open data ready“ je myšleno to, že informační systém v sobě obsahuje funkcionalitu, která umožní snadno exportovat požadovaná data do patřičných formátů.

S účinností od 1. července 2017 obsahuje zákon 365/2000 Sb. ustanovení § 9e, které má působit jako efektivní nástroj pro uniknutí z proprietárního uzamčení. Jeho znění je následující:

81 Viz Správce jízdních řádů Chaps dostal od ÚOHS pokutu dva miliony. iDnes.cz, 7. 1. 2016, [cit. 25. 8. 2017]. Online: https://ekonomika.idnes.cz/chaps-dostal-pokutu-od-uohs-dp0-/ekonomika.aspx?c=A160107_161544_ekonomika_rts.

82 Více k problematice otevřených data a hospodářské soutěže viz KUBEŠA, Tomáš. Licencování PSI a hospodářská soutěž. Revue pro právo a technologie. 2015, roč. 6, č. 11.

„(1) Provozovatel⁸³ informačního systému veřejné správy předá bezodkladně na vyžádání správce informačního systému veřejné správy data a provozní údaje týkající se provozovaného informačního systému veřejné správy.

(2) Provozovatel informačního systému veřejné správy předá bezodkladně po ukončení provozování informačního systému veřejné správy data a provozní údaje týkající se provozovaného informačního systému veřejné správy správci informačního systému veřejné správy a kopie těchto dat a provozních údajů zlikviduje.

(3) Provozovatel informačního systému veřejné správy zlikviduje kopie dat a provozních údajů týkajících se provozovaného informačního systému veřejné správy způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem. Provozovatel informačního systému veřejné správy umožní správci informačního systému veřejné správy dohled nad průběhem likvidace

kopíí dat a provozních údajů.

(4) Provozovatel informačního systému veřejné správy vyhotoví o průběhu likvidace kopíí dat a provozních údajů týkajících se provozovaného informačního systému veřejné správy protokol, který předá správci informačního systému veřejné správy bezodkladně po provedení likvidace kopíí dat a provozních údajů. Správce informačního systému veřejné správy uchová protokol alespoň po dobu 10 let.

(5) Provozovatel informačního systému veřejné správy má právo na úhradu účelně vynaložených nákladů za předání dat a provozních údajů podle odstavců 1 a 2.

(6) Ustanovení právního předpisu upravujícího práva k duševnímu vlastnictví nejsou předáním dat a provozních údajů podle odstavců 1 a 2 dotčena.“

Na výsledky a účinnost tohoto nového institutu je třeba ještě počkat.

3.3.2 Otázky odpovědnosti za data

Tato část je stručně věnována odpovědnosti, kterou poskytovatelé otevřených dat ponosou v případě, že jejich se v poskytovaných datech vyskytují chyby, které povedou ke vzniku škody na straně třetích stran.⁸⁴ Jde například o věcné chyby v datech. Jedním z argumentů pro zavádění otevřených dat totiž je, že veřejnost ve smyslu rčení „více očí více vidí“ pomůže s případným odstraňováním chyb v publikovaných datových sadách. Pokud by však za takové chyby měl být poskytovatel informací odpovědný, mohl by tento stav působit jako argument proti poskytování otevřených dat.

Právo na náhradu škody, která vznikla v souvislosti činností orgánů veřejné moci prováděné v rozporu se zákonem je na ústavní úrovni vyjádřeno v Čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který zní: „Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.“

Jak uvádí Vojtek, toto ustanovení není přímo aplikovatelné⁸⁵, ale je nezbytné, aby bylo vyjádřeno na zákonné úrovni. Předpisem, který obecně upravuje právní odpovědnost,

83 Provozovatel informačního systému je vymezen v § 2 písm. d) zákona 365/2000 Sb. následovně: „osoba nebo její součást, která zajišťuje funkčnost technických a programových prostředků tvořících informační systém veřejné správy.“

84 Podrobná argumentace, viz MÍŠEK, Jakub. Odpovědnost poskytovatele otevřených dat za škodu vyplývající z chyb v poskytovaných datových sadách. Správní právo. 2016, roč. 49, č. 7.

85 VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 4. Beckovy komentáře.

je zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, zvláštním předpisem aplikovaným přímo na tyto situace je potom zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Zákon 82/1998 Sb. se aplikuje v případech, kdy škoda vznikne v důsledku výkonu veřejné moci, tedy když stát vystupuje z vrchnostenské pozice.⁸⁶ Podstatný rozdíl mezi režimem odpovědnosti za škodu podle Občanského zákoníku a zákona č. 82/1998 Sb. spočívá v tom, že v případě druhého jmenovaného je odpovědnost za škodu objektivní (tedy nezkoumá se zavinění; pouhý škodlivý následek je dostatečným důvodem k založení odpovědnosti) a není možné ji vyloučit⁸⁷.

V kontextu otevřených dat je relevantní odpovědnost za škodu za nesprávný úřední postup.⁸⁸ § 13 zákona č. 82/1998 Sb. uvádí, že stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem a uvádí demonstrativní výčet činností, které nesprávným úředním postupem jsou. Definice však zůstává otevřená, protože je smyslem předpisu, aby byl aplikován na co nejširší množství případů a tím bylo zaručeno provedení práva uvedeného v Listině základních práv a svobod. Přesnější vymezení pojmu nabízí právní doktrína. Vojtek s odkazem na judikaturu uvádí, že nesprávný úřední postup je „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí.“⁸⁹ Mates se

Severou pak rovněž s odkazem na judikaturu nabízí následující definici: „[Nesprávný úřední postup je] taková situace, kdy orgán veřejné moci poruší výslovně právním předpisem určené pravidlo upravující jeho činnost, případně kdy jedná rozporně s účelem, k jehož dosažení jeho postup má směřovat.“⁹⁰

Z právní analýzy vyplývá, že poskytování informací podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je úředním postupem ve smyslu zákona 82/1998 Sb. v případě, že se jedná o povinné poskytování informací zveřejněním, tedy, v případě, kdy má povinný subjekt dle zákona 106/1999 Sb. nebo dle zvláštního předpisu zákonnou povinnost dané informace poskytovat.

Fakt, že poskytnutí chybných informací představuje nesprávný úřední postup, potvrdil Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 25 Cdo 2840/2004.

Spor se týkal odpovědnosti České obchodní inspekce za to, že tiskovou zprávou uveřejnila nepravdivé informace o nevyhovující kvalitě paliv, což vedlo ke snížení tržeb žalobkyně. Česká obchodní inspekce se odpovědnosti nezbavila ani poukázáním na to, že chybné informace získala od Státního zkušebního ústavu lehkého průmyslu. Nejvyšší soud k tomu uvedl: „Právní závěr o nesprávnosti úředního postupu, který odvolací soud spatřuje v poskytnutí nesprávných a zavádějících informací sdělovacím prostředkům, napadá dovoatelka argumentem, že Česká obchodní inspekce pouze prezentovala údaje získané

86 Srovnej VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, s. 8.

87 § 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

88 Zákon rozlišuje odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím, a právě odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. V případě poskytování otevřených dat se nejedná o rozhodnutí, jako individuální právní akt, ale úřední postup.

89 VOJTEK, Petr. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář, s. 146.

90 MATES, Pavel; SEVERA, Jakub. Odpovědnost státu za výkon veřejné moci, s. 53.

od Státního zkušebního ústavu, který jako samostatný podnikatelský subjekt nese odpovědnost za své jednání. Zde je třeba zdůraznit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem je odpovědností objektivní, tj. bez ohledu na zavinění, a i když Česká obchodní inspekce vydala tiskové prohlášení v dobré víře ve správnost údajů získaných od zkušebního ústavu, je pro odpovědnost státu rozhodující, že objektivně tyto údaje neodpovídaly skutečnosti, jak vyšlo později najevo ze skutkových zjištění soudu, jejichž správnost nepodléhá – jak shora uvedeno – dovolacímu přezkumu. Této odpovědnosti se stát nemůže zbavit poukazem na tvrzené pochybení jiného subjektu, z jehož podkladů vycházel.⁹¹

V případě existence zákonné povinnosti poskytovat informace, bude odpovědnost za škodu způsobenou chybami ve zveřejněné datové sadě posuzována v režimu zákona 82/1998 Sb., a bude se tedy jednat o objektivní odpovědnost.

Jiná situace nastává v případě, kdy se jedná o poskytování informace na základě diskrece. Tehdy se bude aplikovat obecný režim subjektivní odpovědnosti dle občanského zákoníku a pro její určení bude třeba prokázat zavinění. Prvním argumentem podporujícím toto tvrzení je fakt, že v případě dobrovolného poskytování informací nedochází k plnění činnosti, která by

byla poskytovateli zákonem uložena. Druhý argument je ryze pragmatický. „Poskytování otevřených dat je projevem naplňování práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Aby naplňování tohoto práva bylo efektivní, je třeba, aby povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovaly co největší množství a spektrum informací. Jak již bylo uvedeno výše, formát otevřených dat pak umožňuje velice efektivní nakládání s poskytnutými informacemi a tím výrazně navyšuje faktickou možnost právo na informace vykonávat. ... Pokud bychom přijali interpretaci, že povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím odpovídají objektivně i za škodu způsobenou chybami v datových sadách, které byly poskytnuty na základě diskrece, výsledným efektem by zřejmě byl nárůst obavy povinných subjektů z možné odpovědnosti, a tedy omezení množství poskytovaných informací na zákonné minimum, což je v rozporu s výše uvedenou premisou zajištění vysoké míry užitku práva na informace.“⁹²

Závěrem této části je třeba zdůraznit, že pro oba výše uvedené případy platí, že pro vznik odpovědnosti za škodu je stále nezbytná existence příčinné souvislosti mezi chybnými daty a škodnou událostí. Prokázání příčinné souvislosti bude v praxi zřejmě ve většině případů velice obtížné.⁹³

91 Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 25 Cdo 2840/2004. Dostupné online: nsoud.cz.

92 MÍŠEK, Jakub. Odpovědnost poskytovatele otevřených dat za škodu vyplývající z chyb v poskytovaných datových sadách. Správní právo. 2016, roč. 49, č. 7, s. 434–435.

93 Příkladem situace, ve které je dokazatelnost příčinné souvislosti představitelná snadněji, je zásah do práva na soukromí a ochranu osobnosti, způsobená nepravdivými informacemi zveřejněnými jako otevřená data.

4. NÁVRHY OPATŘENÍ A DOPORUČENÍ PRO EFEKTIVNĚJŠÍ IMPLEMENTACI OTEVŘENÝCH DAT V ČR

Na základě výše uvedeného lze vzhledem k aktuálnímu stavu právní možnosti poskytovat otevřená data uvést následující doporučení⁹⁴.

1) Politická podpora otevřených dat



Dále podporovat prosazování principů otevřených dat ve veřejné správě. Otevřená data nepředstavují primárně právní problém, ale politický. Až na výjimky právo poskytování informací touto cestou umožňuje. Povinné subjekty ale musí aktivně činit rozhodnutí otevřená data poskytovat. Pro etablování otevřených dat je politická podpora naprosto klíčová. Dokud nebude na úrovni premiéra či ministra vnitra jasně deklarováno, že otevřená data odpovídají skladování informací veřejné správy ve 21. století, dokud se toto nebude důsledně vyžadovat, otevřená data budou pouze záležitost pro vizionáře bez dostatečných pravomocí.

2) Obnovení široké aplikace zákona č. 106/1999 Sb.



Rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 změnilo dosavadní praxi širokého výkladu pojmu „veřejná instituce“ a společně s na něj navazující rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu vyloučily z aplikace zákona řadu povinných subjektů, jako

jsou například městské dopravní podniky. Je proto třeba snažit se o legislativní změnu, která tyto společnosti navrátí zpět pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím.

3) Institucionální zázemí pro digitální oblast



Jakýkoliv úkon veřejné správy dnes zanechává svou digitální stopu, ale kromě obrovských finančních prostředků, které stojí správa informačních systémů, často není vidět jiný dopad. Chybí koordinace, chybí uvědomění si, že „Digitální Česko“ je nesmírně dynamická realita, se kterou se musí státní správa snažit držet krok. Stávající situace, kdy digitální agendy státu jsou de facto podřízeny ministru vnitra, je neudržitelný. Ideálním řešením se jeví jako možné zřízení ministerstva informatiky, jehož hlavním úkolem by bylo zajištění transparentní a efektivní veřejné správy.

4) Zajistit zavedení principu „open data ready“



Zajistit zavedení principu „open data ready“ do všech nově vznikajících informačních systémů veřejné správy. Tento princip výrazně sníží náklady nezbytné na poskytování otevřených dat a přispěje tak k jejich masovějšímu rozšíření.

94 Tuto část dokumentu zpracovávali Jakub Míšek, Michal Tošovský, Tamara Kováčová.

5) *Zajistit zavedení principu „open by default“*



Součástí jakékoliv digitální strategie by měl být princip „open by default“, tedy obrat od současného přístupu, kdy se o jakoukoliv informaci mohou soudit dle zákona č. 106/1999 Sb. a soudně tak vymoci stanovisko, že informace smí být zveřejněna ke stavu, kdy bude úřad povinen v případě nepublikování informace jako otevřených dat konkrétně zdůvodnit tento svůj krok.

6) *Výslovně vztáhnout možnost poskytovat otevřená data i do předpisů, které jsou z tohoto režimu nyní vyloučeny*



Je vhodné zahrnout režim poskytování otevřených dat do zákona č. 123/1998 Sb., nebo se zasadit o vhodné sjednocení režimů poskytování informací podle zákona č. 123/1998 Sb. a zákona č. 106/1999 Sb. Je vhodné provést detailní analýzu dalších právních předpisů, které představují zvláštní úpravu poskytování specifických informací a v případě možné kompatibility jejich režimu s metodou otevřených dat zahrnout do nich možnost takového poskytování.

7) *Zajistit lepší vymahatelnost povinností vyplývajících ze zákona č. 106/1999 Sb.*



Často je realitou, že povinný subjekt odmítne data poskytnout. Zde je možné podat stížnost k nadřízenému správnímu orgánu, nicméně pokud tento rozhodne v žadatelův prospěch, tak se také stává, že daný podřízený orgán/povinný subjekt se dále odmítá rozhodnutím nadřízeného orgánu zabývat.

Jedno z řešení tohoto problému může být opatření, že v případě opakovaného nerespektování názoru nadřízeného správního orgánu musí mít odvolací orgán právo nařídit poskytnutí informací rozhodnutím. Může jít o tzv. „informační příkaz“, který je možno doplnit do ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Po vydání rozhodnutí s informačním příkazem by úřad musel ve stanovené lhůtě informace poskytnout. Toto opatření by podstatně snížilo zatížení správních orgánů a umožnilo nadřízenému orgánu efektivně řešit porušení zákona.

8) *Vyvázaní dat ze smluvních závazků institucí.*



Jde především o odstraňování překážek ve faktickém vlastnictví dat. Mnoho informačních systémů je postaveno tak, že úřady sice s informacemi mohou pracovat, ale nemají k nim přístup v jejich syrové (datové) podobě, případně pod drahou licencí od soukromého dodavatele služby. Tuto situaci je třeba napravit tak, že jakákoliv data, která vznikají za veřejné peníze, musí být fakticky vlastněna veřejnou správou - a formát otevřených dat je k tomu tou nejjednodušší cestou.

9) *Úpravy rozpočtových předpisů institucí*



Další opatření v této oblasti by se týkalo úpravy rozpočtových předpisů institucí (např. ČÚZK či ČHMÚ), které část svých příjmů získávají z hospodaření s vlastními daty (a stát na ně proto nepamatuje při sestavování rozpočtů). Je navýsost politickým rozhodnutím vyvázat úřady z této povinnosti ve prospěch zjednodušení přístupu k datům ostatním institucím veřejné správy a u dat, o něž je největší zájem.

10) *Periodické revize této analýzy*



Pravidelně provádět periodickou revizi této analýzy pro možnost sledování vývoje legislativního rámce pro poskytování otevřených dat.

5. POUŽITÉ ZDROJE

BÍLKOVÁ, Renáta; MÁCHOVÁ, Renáta; LNĚNIČKA, Martin. Evaluating the Impact of Open Data Using Partial Least Squares Structural Equation Modeling. *Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration*. 2015, roč. 22, č. 34, s. 29–40. ISSN 1211555X.

BOČEK, Jan; ČEPICKÝ, Jáchym; MRÁČEK, Jakub. *Jak otevírat data* [online]. Praha: Fond Otakara Motejla, 2014, 113 s. [vid. 23. březen 2016]. ISBN 978-80-87725-15-3. Získáno z: <http://www.otevrenadata.cz/res/data/001/003498.pdf>

BURKERT, Herbert. Public Sector Information: Towards a More Comprehensive Approach in Information Law. *Journal of Law and Information Science*. 1992, č. 1, s. 47–62. ISSN 0729-1485.

FOLDOVÁ, Vanda. § 5 odst. 2 písm. f]. In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, 516 s. ISBN 978-80-7179-226-0.

GILCHRIST, John. Accessing and Reusing Copyright Government Records. *Queensland University of Technology Law & Justice Journal*. 2010, roč. 10, č. 2, s. 213–232. ISSN 1445-6230.

HARAŠTA, Jakub; MÍŠEK, Jakub. IP adresy v kybernetické bezpečnosti. *Revue pro právo a technologie*. 2015, roč. 6, č. 12, s. 21–42. ISSN 1804-5383.

JETZEK, T.; AVITAL, M.; BJØRN-ANDERSEN, N. Generating value from open government data. In: *International Conference on Information Systems (ICIS 2013): Reshaping Society Through Information Systems Design: International Conference on Information Systems (ICIS 2013): Reshaping Society Through Information Systems Design*. 2013, s. 1737–1756. ISBN 978-1-62993-426-6.

JÍROVEC, Tomáš. § 4b Poskytování informací zveřejněním. In: FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2016, xviii, 1238 s. ISBN 978-80-7400-273-1.

KOSARĚ, David. Kapitola XX Svoboda projevu (čl. 10 EÚLP). In: KMEC, Jiří et al. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, 1696 s. ISBN 978-80-7400-365-3.

KUBEŠA, Tomáš. Licencování PSI a hospodářská soutěž. *Revue pro právo a technologie*. 2015, roč. 6, č. 11, s. 3–14. ISSN 1805-2797.

LEE, Melissa; ESTEVE ALMIRALL; JONATHAN WAREHAM. Open Data and Civic Apps: First-Generation Failures, Second-Generation Improvements. *Communications of the ACM* [online]. 2016, roč. 59, č. 1, s. 82–89. ISSN 00010782. Získáno z: [doi:10.1145/2756542](https://doi.org/10.1145/2756542)

MÍŠEK, Jakub. Odpovědnost poskytovatele otevřených dat za škodu vyplývající z chyb v poskytovaných datových sadách. *Správní právo*. 2016, roč. 49, č. 7, s. 427–437. ISSN 0139-6005.

MÍŠEK, Jakub. Souhlas se zpracováním osobních údajů za časů Internetu. *Revue pro právo*

a technologie. 2016, roč. 5, č. 9, s. 3–74. ISSN 1805-2797.

MYŠKA, Matěj. *Veřejné licence*. Edice Scientia. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 248 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, svazek č. 497. ISBN 978-80-210-7538-2.

NONNEMANN, František. Objektivní, či subjektivní pojetí osobních údajů? *Právní rozhledy*. 2015, roč. 2015, č. 12, s. 425–431. ISSN 1210-6410.

OHM, Paul. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*. 2009, roč. 57, č. 6, s. 1701–1777. ISSN 0041-5650.

PERRY, Mark. Acts of Parliament: Privatisation, Promulgation and Crown Copyright - Is There a Need for a Royal Royalty. *New Zealand Law Review*. 1998, č. 3, s. 493–530. ISSN 1173-5864.

POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. Téma. Praha: Auditorium, 2012, 388 s. ISBN 978-80-87284-22-3.

POLČÁK, Radim. Structure and Proportionality of Fundamental Rights in PSI Re-use. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3, s. 381–400. ISSN 1802-5951.

POLČÁK, Radim. Práva k datům spravovaným veřejnými knihovnami ve světle změn informačního zákona. *Knihovna*. 2016, roč. 27, č. 1, s. 61–73. ISSN 1801-3252.

POSPÍŠIL, Daniel. § 5 odst. 2 písm. d). In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, 516 s. ISBN 978-80-7179-226-0.

POSPÍŠIL, Daniel. § 5 odst. 2 písm. e). In: KUČEROVÁ, Alena et al. *Zákon o ochraně osobních údajů: komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2012, 516 s. ISBN 978-80-7179-226-0.

ROTHANZEL, Lukáš. § 2 Povinnost poskytovat informace. In: FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Komentář*. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2016, xviii, 1238 s. ISBN 978-80-7400-273-1.

SAPPA, Cristiana. Selected Intellectual Property Issues and PSI Re-use. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2013, roč. 6, č. 3, s. 445–454. ISSN 1802-5951.

SAPPA, Cristiana et al. Legal Aspects of Public Sector Information: Best Practices in Intellectual Property. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2014, č. 2, s. 233. ISSN 1802-5951.

TELEC, Ivo. Informace o veřejném sektoru, prostorová data a vzory licenční smlouvy. *Právní rozhledy*. 2014, roč. 22, č. 20, s. 706. ISSN 1210-6410.

TELEC, Ivo; TŮMA, Pavel. *Autorský zákon - Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, 970 s. ISBN 978-80-7179-608-4.

