

**Připomínky k návrhu novelizace zákona č. 106/1999 Sb. O svobodném přístupu k informacím
(transpoziční novela – meziresortní připomínkové řízení)**

Obecně:

- A) Základním problémem návrhu je, že dalece překračuje rozsah regulace transponované SMĚRNICE 2013/37/EU, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Návrh totiž upravuje ve značném rozsahu „přístup k informacím“, **ačkoliv Směrnice tuto oblast vůbec neupravuje** a dokonce **výslovně stanoví, že tato oblast není předmětem její úpravy a zůstává nadále v působnosti členských států** (viz např. Důvod 7 a 8 recitálu SMĚRNICE 2013/37/EU, a hlavně čl. 1 odst. 3 Směrnice). Směrnice je zaměřena pouze a výslovně na regulaci vnitřního trhu EU a narušování hospodářské soutěže (viz Důvod 1 recitálu Směrnice 2003/98/ES). Netýká se regulace základního práva na informace.
- Kvůli tomuto omylu či nedorozumění **nevystihuje návrh samotné jádro účelu Směrnice, nerozlišuje „opakované použití informací“ od běžného „přístupu k informacím“**. Přitom rozlišení těchto forem poskytování informací – „přístup k informacím (dokumentům)“ versus „opakované použití informací“ je klíčem k implementaci (transpozici) Směrnice. Toto opomenutí vyvolává kaskádu mimořádně vážných problémů, které na jedné straně znamenají, že Směrnice nebude transponována úplně, na druhé straně vybočuje z limitů čl. 17 Listiny, když narušuje základní přístup k informacím výrazným zhoršením práva na informace v některých bodech (např. nepřipustně vysoké úhrady u určitého typu subjektů a naopak bezdůvodně opouští regulační možnost úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání u jiného typu subjektů, aniž by to Směrnice vyžadovala).
- Zároveň je ústavně sporné, zda je vůbec přípustné významným způsobem upravit přístup k informacím podle čl. 17 Listiny na základě údajné transpozice SMĚRNICE EU, když tato není způsobilá jakkoliv regulovat a ovlivňovat vnitrostátní úpravu a ČR jí v tomto směru není nijak vázána (čl. 1 odst. 3 Směrnice: „*Tato směrnice je založena na režimech přístupu jednotlivých členských států a tyto nejsou jejími ustanoveními dotčeny.*“). Samotný legislativní proces, v němž se jako důvod změn uvádí právě transpozice novelizované směrnice, je tak opřen o neexistující důvody a zřetelně nelegitimní.
- B) Druhým základním a navazujícím problémem novelizace je, že **z velké části obsahuje úpravy, které z transpozice Směrnice nevyplývají** a nejsou k implementaci potřebné. Nejde tedy zdaleka jen o „ryze technickou“ novelizaci. V této části nejde o transpoziční novelizaci, ale o „svévolnou“ či „aktivistickou“ novelizaci se Směrnicí nesouvisejících oblastí, a většina těchto případů navíc postrádá odůvodnění v důvodové zprávě.
- C) Předkladatel novely se **správně snaží zajistit i podmínky pro technickou formu poskytování informací pro opakované použití** pomocí návrhu § 14b (Dohod o umožnění trvalého přístupu k informacím). Činí tak ale dost problematicky (viz dále). Podobně je pozitivní snaha opravit některé notoricky známé problémy, jako je úprava § 6, byť nad rámec transpozice.
- D) Návrh obsahuje i jiné problémy různé závažnosti, například terminologické.

Návrh:

S ohledem na tyto mimořádně závažné problémy, které prakticky nejsou řešitelné vypořádáním připomínek v meziresortním připomínkovém řízení, se navrhuje, aby návrh byl vrácen předkladateli k zásadnímu přepracování.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 2.

Jde o mimořádně složitou problematiku vztahu archivního zákona a Infozákonu. Ta novelou není vyřešena dostatečně. Přinejmenším návrh přináší dva následující problémy.

Problém 1: Návrh je nadbytečný a tím duplicitní. Jak se uvádí v důvodové zprávě, jde pouze o „potvrzení“ toho, co již jasně plyne z novelizovaného znění dotčeného ustanovení, tedy že „*archivní zákon poskytuje komplexní úpravu zpřístupňování a poskytování těchto materiálů veřejnosti*“.

Přijetím návrhu by tedy vznikl legislativní **problém duplicity**, protože tatáž věc by byla vyjádřena dvakrát, pokaždé však jinou legislativní technikou. Zbývá novelizovaná část ustanovení („...a dalších informací, pokud zvláštní zákon ^{1b)} upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.“), která samozřejmě zahrnuje i archivní zákon, by byla vystavena konfrontaci s tím, že zákon by zmiňoval výslovně pouze jednu z takových úprav (např. na rozdíl od úpravy práva na informace o životním prostředí anebo úpravy přístup k informacím z katastru nemovitostí). Vzniká pak otázka *contrario*, v čem se mají lišit ostatní takové případy, které nejsou výslovně zmíněny, ale „pouze“ splňují uvedená podrobná kritéria.

Návrh by tak znamenal významný výkladový problém. Přitom ani důvodová zpráva nezmiňuje žádný vážný důvod (praktický problém), který dnešní úprava přináší a měla by se proto změnit.

Problém 2:

Návrh také předpokládá, že transpozice Směrnice se již nyní dosahuje uplatněním platného archivního zákona, a proto se nenavrhuje archivní v transpoziční novelizaci InfZ zmiňovat.

To však zdaleka neplatí úplně. Směrnice předpokládá, že veškerý obsah archivů bude co do rozsahu přístupný postupem odpovídajícím běžnému přístupu k informacím na základě Infozákonu. Toho nebude dosaženo zmiňovanými ustanoveními archivního zákona (§ 34, § 37, § 39, § 40 zákona o archivnictví), jak nesprávně uvádí důvodová zpráva. Tato ustanovení se totiž týkají pouze nahlížení a poskytování kopií (nikoli např. navrhovaného postupu při zajištění trvalého přístupu k informacím – nově navržený § 14b), a také se týkají omezeného okruhu archiválií, a to v zásadě těch, které odpovídají § 37 odst. 11 ArchZ. U ostatních pak bude nadále platit třicetiletá lhůta podle § 37 odst. 1 ArchZ. Dále nebude transponován čl. 6 odst. 4 Směrnice o omezení výše úhrady ze strany archivů, protože § 40 odst. 5 ArchZ konstruuje výši úhrady odlišně a nelimituje ji ve smyslu čl. 6 odst. 4 Směrnice.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice tuto změnu vůbec nevyžaduje, **nejde o její transpozici**.

Návrh: zcela vypustit. Otázku vztahu InfZ a ArchZ je třeba analyzovat s ohledem na výše uvedené problémy. Správné řešení tohoto problému přesahuje možnosti připomínkového řízení.

Závažnost: vysoká.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 3.

Problém 1:

Návrh je zavádějící, metadata je chybné zařazovat pod pojem „doprovodná informace“. Důvodová zpráva k tomu nepřináší žádný věcný argument, například problém, který by bez takové úpravy nastal.

Problém 2:

Návrh vytváří zásadně chybnou kombinaci s § 5 odst. 3: *"O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah."* V kombinaci s návrhem by nastal stav, kdy by namísto uvedených typů informací stačilo zveřejnit jejich metadata, což je nonsens a jistě nebylo úmyslem návrhu.

Problém 3:

V souladu s důvodovou zprávou, že pojem „metadata“ není dostatečně definován, by návrh neměl rezignovat na jeho definici pro účel Infozákona. Definice v ArchZ je konstruována s ohledem na archivní praxi, která nakládá zásadně s entitou „dokument“. Ovšem Infozákon a také úprava opakovaného použití informací podle Směrnice pracuje s významně jiným pojmem – s pojmem „informace“, který se chová zcela jinak. *(Poznámka: Směrnice sice používá pojem „dokument“, ovšem jeho definice v čl. 2 bod 3 Směrnice a zavedený výklad odpovídá jednoznačně tomu, co představuje pojem „informace“ podle InfZ, tj. nemateriálnímu substrátu na nosiči, a naopak naprosto neodpovídá tomu, co představuje „dokument“ podle ArchZ, který pojímá „dokument“ především jako materiální nosič informací.)*

Záměna resp. nerozlišení těchto přístupů může být zcela fatální a může rozvrátit účinnost transpozice Směrnice ve vztahu k archivům, a může také zamlžit aplikaci celého Infozákona.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice tuto změnu vůbec nevyžaduje, nejde o její transpozici. Transpozice Směrnice naopak (byť nevýslovně) vyžaduje definovat metadata ve smyslu, o který v kontextu Směrnice jde (článek 5 bod 1. a článek 9 Směrnice).

Návrh:

- a) zcela vypustit.
- b) Zavést definici metadat pro účel InfZ. Návrh řešení:
V § 3 vložit nový odstavec:
„Metadata jsou pro účely tohoto zákona data popisující souvislosti, obsah a strukturu zaznamenaných informací a jejich správu v průběhu času.“

Závažnost: vysoká.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 4:

Problém 1: Absence definice a rozlišení „opakovaného použití informací“ od „přístupu k informacím“.

Transpoziční novelizace se nijak nevypořádala s pojmem "opakované použití". Zcela ho ignoruje. Neuvádí jeho definici, ale zároveň ho používá: v odst. 8 uvádí "opakované použití dokumentů".

Přítom rozlišení těchto forem poskytování informací – „**přístup k informacím (dokumentům)**“ versus „**opakované použití informací**“ je klíčem k implementaci Směrnice po její novelizaci.

Směrnice neupravuje přístup k informacím, tedy „běžné“ poskytování informací na základě zákonů o přístupu k informacím. Dopadá pouze na „opakované použití“, tedy v zásadě na hospodářské využití informací veřejného sektoru. To jasně plyne nejen z dosavadního výkladu Směrnice, která se nikdy neuplatňovala směrem k běžným zákonům o přístupu k informacím, ale také například z důvodů, uvedených v původní směrnici, konkrétně č. 3, 5, 6, 8 a dalších. Zřetelně to plyne dále z důvodu č. 9, kde se uvádí: „*Rozhodnutí o povolení opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Tato směrnice by se měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru poskytují licence na informace, prodávají, šíří, vyměňují nebo poskytují informace.*“ Přítom je jasné, že obecné „běžné“ poskytnutí informací nezávisí na členských státech, jde o základní lidské právo, které nepodléhá vůli členských států.

Odlišení plyne jasně též například z důvodu č. 7 novelizující Směrnice č. 2013/37/EU, kde se výslovně uvádí, že **Směrnice neobsahuje povinnost týkající se přístupu k dokumentům** (informacím).

Směrnice tedy výrazně odlišuje „přístup k dokumentům“ (v terminologii ČR jde o přístup k „informacím“) od „opakovaného použití informací“. Dosavadní podoba českého Infozákonu tyto dvě oblasti nechávala oddělené. Předložená novelizace je však vůbec nerozlišuje, propojuje je, čímž vzniká množství vážných problémů.

Je zcela zjevné, že **opakovaným použitím se myslí využití pro nabídku služeb** zejména v rámci tržního prostředí. Také je zjevné, že se jím míní užití odlišné od plnění veřejných cílů subjektů veřejného sektoru. Mezi veřejné úkoly patří také poskytování informací, zejména o své činnosti. Toto poskytování informací je upraveno v běžných zákonech o přístupu k informacím, v ČR zákonem o svobodném přístupu k informacím (InfZ, Infozákon). To je zcela zásadní moment pro správnou transpozici Směrnice, byl však při zpracování novelizace **zcela opominut**.

Tato otázka vyvolá zásadní problém zejména ve vztahu k úhradě nákladů. Návrh totiž dále předpokládá, že určité typy subjektů (uvedené s možností velmi širokého výkladu dle návrhu nově v § 17) budou moci požadovat úhradu za jakékoliv „vyhledávání“ a dokonce nově i „vytváření“ poskytovaných informací. Je však zřejmé, že podle Směrnice se taková úprava má týkat pouze případů žádostí pro „opakované použití informací“ ve smyslu definice, uvedené v článku 2 bod 4 Směrnice, a nikoliv žádostí o informace „běžné“, tzv. „provozní“, jak je v jiné souvislosti s archivy zmiňuje Důvodová zpráva k bodu 2.

Tím, že návrh rezignuje na rozlišení těchto dvou typů poskytování informací, vytváří zcela neřešitelné situace. Neumožňuje totiž u určitých typů subjektů odlišit poskytování „běžných“ či „provozních“ informací od informací pro opakované použití a zatěžuje i poskytování „běžných“ informací nepřiměřenou úhradou (zjevně tak **překračuje meze článku 17 Listiny**, zejména v kautele „jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná“). Navrhuje tak na jedné straně dramatické zhoršení práva na informace (požadováním vyšší úhrady) od určitého typu subjektů (například státních či obecních příspěvkových organizací či firem) a na druhé straně u běžných úřadů zcela likviduje regulační povahu úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. **Taková změna by měla zásadní negativní dopad** na uplatňování práva na informace, a to bohužel na obou stranách typických konfliktních situací: vedla by k další eskalaci kverulativního zneužívání práva na informace, a též k eskalaci obstrukčního zneužití úhrad na straně určitého typu mlhavě určených povinných subjektů dle nově navrženého znění § 17 (například též státních či obecních příspěvkových organizací či firem).

(dále též k bodu 23 a 24)

Vztah ke Směrnici:

Směrnice tuto **absentující změnu** (odlišení běžného přístupu od opakovaného použití) **vyžaduje**, zejména po novelizaci, která vyvolala tuto transpoziční novelu Infozákona.

Návrh:

Zavést definici opakovaného použití informací podle článku 2 bod 4 Směrnice, a její určitou problematičnost (což je na zvláštní rozbor) řešit v rovině úpravy technických forem poskytování informací pro opakované použití.

Návrh řešení:

V § 3 vložit nový odstavec:

„Opakovaným použitím informací je použití informací pro jiný než původní účel, pro který byly získány v působnosti povinného subjektu. Výměna informací mezi povinnými subjekty výhradně k plnění jejich působnosti nepředstavuje opakované použití^{2a)}.“

^{2a)} článek 2 odst. 4 Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

V návaznosti na definici pak odlišovat situace pro přístup k informacím od situací pro opakované použití informací.

Závažnost: velmi vysoká, rozpor s ústavním pořádkem.

Tato připomínka je zásadní.

Problém 2:

V odst. 8 se jako podmínka klade požadavek, aby neexistovalo „omezení, které by znemožňovalo opakované použití dokumentů“. Jelikož však novelizace vůbec nevyjasňuje, co je „opakovaným použitím dokumentů“, jde o nerealizovatelnou a nehodnotitelnou podmínku. Sousloví „opakované použití dokumentů“ bylo mechanicky přejato ze znění Směrnice (která se nevztahuje na „běžné“ poskytování informací) bez zvážení kontextu české právní úpravy. Navíc je nesprávně použit pojem „dokument“, ačkoliv pro význam, který má Směrnice na mysli, používá český Infozákon zásadně pojem „informace“.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu vyžaduje.

Návrh:

Jak uvedeno výše, je třeba zavést definici opakovaného použití informací podle článku 2 bodu 4. Směrnice, a její problematičnost řešit v rovině úpravy technických forem poskytování informací pro opakované použití. Zároveň pro definici otevřeného formátu není třeba podmínku formulovat ve vztahu k opakovanému použití, ale jen k (obecnému) využití informací, což je širší. Otázka uložení povinnosti dodržovat strojově čitelný formát, otevřený formát a otevřenou formální normu se stanoví na jiném místě. Tam je pak možno při odlišení na oblast přístupu k informacím a oblast

opakovaného použití tyto povinnosti uložit odlišně pro každou oblast (např. pro oblast přístupu k informacím by měla být podmíněna tím, že nejde o nepřiměřené úsilí).

Návrh řešení: uveden výše.

Závažnost: vysoká.

K bodu 5 a 6 - Povinnost poskytovat s informacemi také metadata

Návrh novelizace nově ukládá všem povinným subjektům při poskytnutí informací (včetně dobrovolného zveřejnění) zveřejnit spolu s nimi také metadata.

Stejná povinnost se navrhuje uložit také při poskytnutí informací na žádost, pokud nejde o nepřiměřenou zátěž.

Problém 1:

Tato povinnost by se tedy týkala nejen poskytování informací pro opakované použití, ale také všech informací zveřejněných na webech povinných subjektů, a také s určitým omezením při poskytování informací na žádost.

Pro povinné subjekty by bylo značnou a hlavně dost nepřehlednou a neuchopitelnou zátěží doplňovat metadata ke všem zveřejňovaným informacím. Například u usnesení zastupitelstva by bylo třeba zveřejňovat jako metadata to, že jde o rozhodnutí zastupitelstva z určitého jednání, obsah bodů (např. „majetkový převod“) a údaje o datu schválení, datu vyhotovení, datu ověření, datu zveřejnění.

Budou však existovat další typy dokumentů, u kterých bude složité identifikovat, jaké údaje mají tvořit metadata.

Návrh:

Je otázka, zda by i u zveřejnění neměla být stanovena výjimka pro případy, kdy jde o nepřiměřenou zátěž, případně vytváření metadat není přínosné.

Problém 2:

Nejasné je, jak bude novelizace dopadat na informace zveřejněné před její účinností, které ale jsou zveřejněné i po její účinnosti, tedy zda bude nutno u již zveřejněných informací doplňovat metadata zpětně. Přejížděná opatření tento aspekt neupravují.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu nepožaduje pro běžné zveřejňování a pro běžné poskytování informací na žádost, vyžaduje ji pouze pro opakované použití informací. Přitom ani pro opakované použití nepožaduje poskytování metadat vždy, ale pouze tehdy, „pokud je to možné a vhodné“ a zároveň „pokud by to představovalo nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace“. Návrh tedy jde co do přísnosti mnohem dál než Směrnice.

Závažnost: vysoká.

Návrh:

Stanovit povinnost zveřejňovat metadata jen pro oblast opakovaného použití, a pokud by to nepředstavovalo nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace. Pro ostatní oblasti jen jako požadavek, který není nutno realizovat, pokud by to bylo nevhodné nebo nepřiměřenou zátěží.

V přechodných ustanoveních konkretizovat dopad nové povinnosti na informace poskytované již před účinností novely.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 12

Problém 1:

Oproti současnému stavu, kdy se ve vztahu k okruhu povinných subjektů podle InfZ nechrání „*zvláštní právo pořizovatele k jím pořízené databázi*“, se zavádí nově tato ochrana a rozšiřuje se tak okruh nepřístupných informací dle InfZ. K tomu důvodová zpráva neuvádí žádné odůvodnění, pouze to konstatuje. Zatímco dosud InfZ obsahuje koncepci, že **každá databáze v držení povinného subjektu byla tak či onak pořízena za veřejné prostředky a proto má být veřejně dostupná** (pokud samozřejmě neobsahuje chráněné informace), nyní se navrhuje – bez věcného zdůvodnění – obrat o 180 stupňů a tyto databáze mají být z informační povinnosti vyňaty.

Dokonce se návrhem vytváří paradoxní situace, kdy **oproti současnému stavu povinný subjekt NESMÍ poskytnout databázi, kterou sám vytvořil či koupil** (právo k databázi je převoditelné). Oproti autorskému právu zde totiž může v roli držitele práva vystupovat i právnická osoba (např. povinný subjekt), a na daný případ se nevztahuje návětí ust. § 11 odst. 2 písm. c, tj. „práv třetích osob“.

Jde o **významné zhoršení práva na informace** a to jak v rovině přístupu k informacím, tak také v rovině opakovaného použití informací.

Návrh se promítá také do bodu 13.

Problém 2:

Navrhuje se zároveň výjimka z nově zaváděné ochrany. Ovšem její formulace je jednak nelogická, jednak znamená něco jiného, než uvádí důvodová zpráva, což nepochybně přinese rozsáhlé výkladové problémy.

Nelogičnost výjimky spočívá v tom, že není jasné, proč by se databáze, která vznikla bez vztahu k poskytování informací povinným subjektem, neměla poskytovat, zatímco vznikla-li v příčinné souvislosti s poskytováním informací, poskytovala by se. Pokud by tedy povinný subjekt v rámci své činnosti za veřejné prostředky vytvořil určitou databázi pro svou potřebu, neposkytovala by se, ale jakmile by ji vytvořil v souvislosti s vyřízením žádosti o informace, poskytla by se. Takové rozlišení postrádá racionální důvod, není zřejmé, proč by v prvním případě neměla být poskytnuta. Důvodová zpráva o tom mlčí.

Nepřesnost formulace spočívá v tom, že „souvislost s poskytováním informací“ znamená nejen „příčinnou souvislost s vyřízením žádosti o informace“, jak uvádí důvodová zpráva, ale také jakoukoliv souvislost se zveřejněním informací, tedy například s tím, že se veřejnosti z této databáze poskytují informace dálkovým přístupem. Navíc sama „souvislost“ je v tomto případě velmi nejasným pojmem

a povede k výkladovým sporům (např. požadavek na „příčinnou souvislost“, vyslovený v důvodové zprávě, je již jen výkladem, se kterým lze polemizovat).

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu nevyžaduje, toto téma Směrnice nijak nezmiňuje.

Návrh:

Vypustit (ponechat jen navržený přesun legislativní zkratky).

Závažnost: střední.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 13

Problém:

Návrh nezohledňuje, že tutéž věc již navrhuje upravit v bodu 12 (k § 11 odst. 2 písm. c), který se týká všech povinných subjektů. Navrhovatel pravděpodobně nepostřehl, že v navržené změně ustanovení § 11 odst. 2 písm. c se zvláštní právo pořizovatele databáze nevztahuje ke třetím osobám, ale ke všem osobám. Vzniká tak nepřijatelná legislativní duplicita.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu nevyžaduje, toto téma Směrnice nijak nezmiňuje.

Návrh:

Vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

K bodům 14 a 15

Problém 1:

Ke zvážení se dává otázka, zda univerzitní knihovny bude možné opravdu jednoznačně podřadit pod pojem „*knihoven poskytujících veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona*“, a zda nebudou jako součásti škol podle vysokoškolského zákona, uvedených v § 11 odst. 5 písm. b), nárokovat to, že se na ně povinnost poskytovat informace nadále nevztahuje.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu vyžaduje.

Návrh:

V § 3 vložit nový odstavec:

(x) Univerzitní knihovnou je knihovna vysoké školy univerzitního typu anebo její součástí ^{x)}

^{x)} hlava II zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

V § 11 odst. 5 písm. b) výslovně uvést výjimku z výjimky také pro univerzitní knihovny:

b) škol a školských zařízení, které jsou součástí vzdělávací soustavy podle školského zákona^{13b)} a podle zákona o vysokých školách^{13c)}, **vyjma univerzitních knihoven**,

Závažnost: podle vyhodnocení existence problému.

Tato připomínka je doporučující.

Problém 2:

Jak již bylo uvedeno výše (K bodu 2., Problém 2), rozhodnutí nezahrnout do transpoziční novely archivy s odkazem na to, že archivní zákon tuto transpozici kompletně zahrnuje, je pochybné. Nedojde k úplné transpozici čl. 3 Směrnice, protože režim archivního zákona neumožňuje opakované použití dokumentů pro komerční nebo nekomerční účely v souladu s podmínkami podle kapitol III a IV Směrnice například s ohledem na výši úhrady, kterou ArchZ neomezuje v souladu s článkem 6 bodem 4 Směrnice. Nebude transponován ani článek 4 bod 3 Směrnice.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu vyžaduje.

Návrh:

Viz výše (K bodu 2., Problém 2). Zahrnout do transpoziční novelizace také archivy, tj. zmínit je v souvislosti se specifickou úpravou úhrady nákladů a dalších speciálních aspektů, tak, aby v těchto speciálních aspektech šlo o zvláštní úpravu ve vztahu k archivnímu zákonu.

Závažnost: střední až vysoká (riziko neúplné transpozice Směrnice).

Tato připomínka je zásadní.

K bodům 16 a 17:

Problém obecně: Navržená změna (prodloužení lhůty a vazba prodloužení na „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“) navazuje na zásadní změnu koncepce úhrad, kterou však Směrnice nevyžaduje. Navíc je vázána na to, zda se bude či nebude rozlišovat poskytnutí informací „běžné“ od poskytnutí „pro opakované použití“. Viz výše uvedené problémy K bodu 4 Problém 1.

Změna koncepce vychází z nesprávného závěru, že Směrnice vylučuje požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání v případě poskytování informací pro „běžné“ použití. Ta však úhradu za vyhledávání vylučuje (omezuje na tzv. „mezní náklady“) pouze v případě poskytování pro opakované použití informací.

Problém 1:

Pojem „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“ se dosud vztahuje **k výši úhrady**, existuje k němu výkladová literatura a judikatura. Pokud se nově bude vztahovat **ke lhůtě** pro poskytnutí informace, bude jeho význam dost odlišný, výklad se bude muset nově nacházet. Navíc jeho přezkum bude iluzorní, protože nikdy nepovede k nápravě stavu (zatímco v případě výše úhrady je náprava možná). Proto povede pouze k obstrukčnímu zneužívání – za mimořádně rozsáhlé vyhledání bude kvůli

prodloužení lhůty označeno téměř jakékoliv vyhledávání. Dosavadní znění podmínek prodloužení je konkrétnější a méně zneužitelné.

Problém 2:

Zvýšení možnosti prodloužit lhůtu z 10 na 15 dní Důvodová zpráva odůvodňuje tím, že „V důsledku zrušení možnosti povinných subjektů požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (bod 23) bylo přistoupeno k prodloužení lhůty, o kterou může povinný subjekt ze závažných důvodů prodloužit standardní lhůtu pro vyřízení žádosti, a to z deseti na patnáct dní“.

Ovšem samotný návrh na „zrušení možnosti povinných subjektů požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ je chybnou transpozicí Směrnice, která nic takového nepožaduje a měl by být vypuštěn.

Návrh by v případě běžného přístupu k informacím (který však nemá být novelizací vůbec řešen) vedl ke zvýšení obstrukčního potenciálu a vyšším průtahům při poskytování informací.

Problém 3:

V souvislosti s tím, že se určitému významnému okruhu subjektů umožní požadovat úhradu za jakékoliv vyhledávání a nově i zpracování informací, budou moci tyto subjekty u jedné žádosti použít oba nástroje: nejen velmi volně požadovat tuto úhradu, ale také prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace. Mimořádně tak narůstá obstrukční potenciál a možnost těchto povinných subjektů účinně odstrašovat od žádání informace a blokovat právo na informace.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu nevyžaduje.

Návrh:

Vypustit.

Závažnost: velmi vysoká.

Tato připomínka je zásadní.

K bodům 18 a 19:

Problém: návrh se vztahuje k připomínce K bodu 12 Problém 1. Zavedení nové výjimky z přístupu k informacím pro ochranu zvláštního práva pořizovatele databáze není správné.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu nevyžaduje.

Návrh:

Vypustit.

Závažnost: střední.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 22:

Problém 1:

Návrhem nového institutu, „Dohody o umožnění trvalého přístupu k informacím“, zamýšlí novelizace dosáhnout toho, co je vlastně jádrem Směrnice, zejména v její novelizované podobě, tzn. možnosti využívat informace veřejné správy tak, aby umožnily maximální hospodářský efekt v prostředí tržní soutěže. Zejména to znamená možnost pracovat s daty veřejného sektoru on-line, stahovat celé databáze, sdílet data prostřednictvím rozhraní informačního systému atd.

To znamená, že možnost získávat informace pro opakované použití takovými způsoby nemůže být zajištěna pouze dobrovolně, ale klíčovým účelem Směrnice je „přikázat“ členským státům, aby takové způsoby poskytování svému veřejnému sektoru uložily jako povinnost.

Důvod 8 novelizující Směrnice č. 2013/37/EU uvádí, že „členské státy **musí** umožnit opakované použití všech dokumentů“. Podmínkou takové možnosti je však vedle formátu, metadat a zákazu exkluzivity také to, zda jsou data reálně technicky dostupná.

Nové ustanovení o Dohodě o umožnění trvalého přístupu k informacím tedy nemůže být postaveno jen na zcela dobrovolném základě, ale musí být konstruováno tak, aby zavazovalo povinné subjekty takovou dohodu uzavřít, pokud je to technicky možné. To znamená, že odklon od takového postupu (uzavření smlouvy) by byl přípustný jen v odůvodněných případech a z důvodu technické obtížnosti.

Problém 2: Nepřezkoumatelnost a neexistence opravného prostředku

Jak uvedeno výše, pokud žadatel požaduje určitou technickou formu poskytování informací pro opakované použití, mělo by být povinností, nikoliv jen „dobrou vůlí“ povinného subjektu uzavřít dohodu podle potřeby žadatele, pokud to je technicky možné. V případě, kdy by povinný subjekt takový postup odmítl, měla by existovat možnost žadatele využít opravný prostředek. Stejně by taková možnost měla být v případě nesouhlasu s návrhem licenční smlouvy.

Problém 3:

Formulace „*leđaže je takové ujednání ve veřejném zájmu, zejména pokud by žadatel bez výlučné možnosti dalšího využívání informací tyto informace nezveřejňoval*“ nezaručuje zřetelnou povinnost žadatele uveřejňovat získávané informace. Může tak činit výkladové potíže a spory.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu vyžaduje.

Návrh:

Formulovat tak, aby povinné subjekty byly povinny vyjít vstříc požadavkům na specifické technické formy poskytování (například sdílení dat prostřednictvím rozhraní informačního systému), pokud tomu nebrání technické nebo jiné obtíže.

Návrh možného řešení (k diskusi):

V § 14 se vkládá nový odstavec:

„(X) Při poskytnutí informace pro opakované použití je povinný subjekt povinen vyhovět požadavku na uzavření dohody o umožnění trvalého přístupu k informacím. Pokud požadovaný způsob poskytování včetně opatření nezbytných pro zajištění stanovené ochrany informací není technicky vhodný anebo představuje nepřiměřenou zátěž, může povinný subjekt rozhodnout, že informace poskytne odlišným

způsobem, který je vhodný nebo nepředstavuje nepřiměřenou zátěž. Přitom dbá, aby odlišný způsob poskytnutí umožnil účelné využití informací podle zájmu žadatele.“

Z navrženého nového § 14b odst. 2 vypustit text „ustanovení § 17 se v takovém případě nepoužije“.

V § 14a odst. 1 se vloží nové písmeno:

x) který nesouhlasí s návrhem dohody o umožnění trvalého přístupu k informacím anebo licence.

Navržené změny se mohou projevit ještě v jiných ustanoveních, které zde pro jednoduchost neuvádím.

Závažnost: vysoká.

Tato připomínka je zásadní.

K bodu 23 a 24:

Problém 1:

Vypuštění možnosti žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání je nesprávné. Směrnice se na tuto věc nevztahuje, pokud jde o „přístup k informacím“. Vztahuje se pouze na „opakované použití informací“, (viz výše K bodu 4 Problém 1). Novelizace vychází z nesprávného názoru, že Směrnice požaduje zrušení tohoto regulačního opatření. Návrh by vyvolal eskalaci možností kverulačního zneužívání Infozákona ze strany některých žadatelů, kteří by mohli bezplatně požadovat obrovské rozsahy informací. Možnost prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace o dalších 5 dní (bod 16), které má dle důvodové zprávy tuto změnu kompenzovat, je vůči tomu zcela neúčinné.

Problém 2:

V souvislosti s vypuštěním možnosti žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání se navrhuje, aby rozsáhlý okruh povinných subjektů mohl požadovat úhradu za jakékoliv vyhledávání a nově i „zpracování“ informací. Úmyslem úpravy nejspíše bylo, aby se tento postup vztahoval jen na případy opakovaného použití informací. Jelikož však návrh novely vůbec nerozlišuje „přístup k informacím“ od „opakovaného použití informací“, dopadá navržené ustanovení (nejspíše mimo záměr předkladatele) i na „běžné“ poskytování informací, tzv. „provozních“ či o činnosti povinného subjektu. U těchto typů subjektů by návrh vyvolal eskalaci možností obstrukčního zneužívání úhrady a faktickou blokaci práva na informace, a to i v případech běžných žádostí o informace.

Návrh tak překračuje ústavní vymezení možností pro omezení práva na informace v čl. 17 Listiny (viz také K bodu 4 Problém 1).

Problém 3:

V případě, kdy jde o vztah k obecnému přístupu k informacím, nejen k opakovanému použití informací, se stane zásadním problémem výklad pojmu „*jsou povinny vytvářet příjmy k úhradě podstatné části svých nákladů ...*“ a pojmu „*jde o informace, u kterých musí povinný subjekt vytvářet dostatečné příjmy k úhradě podstatné části svých nákladů na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření.*“ Nebude jasné, kdy nastává situace, kdy povinný subjekt „musí“. Tento problém

odpadá, pokud se vztáhne jen k opakovanému použití informací, kde klíčem posouzení je poskytování zpravidla velkých datových souborů specifickými technickými formami pro účel poskytování služeb.

Vztah ke Směrnici:

Směrnice změnu nevyžaduje, resp. vyžaduje pouze úpravu výše úhrady u specifických typů subjektů a to pouze pro případy opakovaného použití informací, nikoli pro případy obecného přístupu k informacím (např., tzv. „provozní“ informace), které Směrnice vůbec neupravuje.

Návrh:

Zavést odlišení (vč. definice) opakovaného použití informací, navrženou změnu vázat výhradně jen na vztah k opakovanému použití informací (Návrh řešení viz K bodu 4 Problém 1)

Závažnost: velmi vysoká, rozpor s čl. 17 Listiny.

Tato připomínka je zásadní.

Materiál byl připomínkován společně zástupci neziskových organizací Oživení o. s. (L. Petrákovou, L. Frankovou) a Otevřená společnost (O. Kužílek)