**V.**

**Shrnutí závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace**

*Bude v souladu s částí C Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) zpracováno před předložením materiálu vládě.*

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

**1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE**

**1.1 Název**

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů

**1.2 Definice problému**

Zákon o svobodném přístupu k informacím v současnosti transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ve znění směrnice 2013/37/EU ze dne 26. června 2013 (zákony č. 61/2006 Sb. a č. 222/2015 Sb.). Evropská unie však tyto směrnice nahradila novou směrnicí ze dne 20. června 2019, o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jako „Směrnice“). Termín pro transpozici do českého právního řádu stanoví tato Směrnice do 17. 7. 2021. Předložená novela má za cíl tuto transpozici provést.

Česká republika již při transpozici první směrnice o opakovaném užití informací veřejného sektoru (2003/98/ES) zvolila řešení, které legislativně spojuje institut opakovaného užití informací (jímž je takové, které zjednodušeně řečeno nesleduje veřejnou kontrolu státní moci, ale další – soukromé či komerční – užívání, zpracovávání apod. získaných údajů) s uplatňováním politického práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 5 LPS (jehož klíčovým znakem je veřejná kontrola státu, zejména při nakládání s majetkem). Při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím totiž povinné subjekty nemají reálnou a účinnou možnost zkoumat pohnutky žadatele o informace a jeho úmysly v tom, jak se získanou informací naloží (naráželo by to na ústavní mantinely politického práva na informace). V praxi je tak veskrze nemožné obě formy přístupu reálně odlišit. S ohledem na ústavní rozměr práva na informace je přitom nutné nabídnout i „běžným“ žadatelům o informace stejný komfort jako žadatelům, kteří o informace žádají pro opakované použití ve smyslu Směrnice, a proto je třeba jednotný režim zachovat. Řešení propojující oba právní režimy je tudíž pro povinné subjekty a konec konců i pro žadatele optimální.

Hlavní změny plynoucí ze Směrnice lze charakterizovat následovně:

* Rozšíření působnosti pravidel pro opakované použití informací veřejného sektoru i na tzv. **veřejné podniky** v odvětvích dopravy a veřejných služeb, ve smyslu definice vycházející ze směrnice 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES.
* Výslovná úprava přístupu k tzv. **výzkumným datům (údaje z výzkumu)** jakožto specifické kategorii dokumentů vypracovaných v rámci vědeckého výzkumu podporovaného z veřejných prostředků, a to na výsledky vědeckého zjišťovacího procesu (experimenty, průzkumy a podobně). Publikace ve vědeckých časopisech jsou nadále vyloučeny z oblasti působnosti.
* Možnost **publikace dynamických dat prostřednictvím programovatelných aplikačních rozhraní**.
* Úprava **tzv. datových souborů s vysokou hodnotou (high-value datasets)**, které mají být bezplatně zpřístupněny. Tematické kategorie, ze kterých se bude vytvářet seznam datových souborů s vysokou hodnotou, jsou: Geoprostorové údaje, pozorování Země a životní prostředí, meteorologie, statistika, společnosti a vlastnictví společností, mobilita.

Směrnice ve většině případů předepisuje relativně konkrétní řešení, čímž předjímá i jejich legislativní provedení v českém právním řádu. Z tohoto hlediska by provádění hodnocení dopadů regulace výběrem variant do značné míry postrádalo smysl, neboť jednotlivá řešení jsou Směrnicí přímo předpokládána a transpozice se tak může koncentrovat do značné míry pouze na legislativně-technické „převedení“ příslušných ustanovení do českého právního řádu. Předmětem následující analýzy jsou proto **čtyři okruhy problémů, které s transpozicí mohou být spojeny – vymezení povinných subjektů, zavedení principu „standardního zpřístupnění informací ve formě otevřených dat“ pro povinně zveřejňované informace, problematika ochrany soukromí (osobních údajů) z hlediska zpřístupňování otevřených dat a přístup k údajům z výzkumu.**

**1.2.1 Vymezení povinných subjektů**

Vymezení povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. transpozici příslušných ustanovení Směrnice do uvedeného zákona, lze považovat za základní problematický bod celé předkládané novelizace. Je totiž třeba nalézt rozumnou provazbu mezi tím, jak skupinu povinných subjektů vymezuje Směrnice (čl. 1 odst. 1 písm. a/ a b/, resp. čl. 2 odst. 1 až 3) a jak je pojímána v českém právním řádu (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).

***a) Pojetí povinných subjektů ve Směrnici***

Směrnice stanoví okruh tzv. povinných subjektů, tedy subjektů, na které se mají vztahovat povinnosti podle směrnice, v čl. 2 odst. 1, 2 a 3. Do tohoto okruhu řadí **subjekty veřejného sektoru, veřejnoprávní subjekty a tzv. veřejné podniky.** Tyto kategorie vymezuje směrnice následovně:

1. **„subjektem veřejného sektoru“** je stát, regionální nebo místní orgán, veřejnoprávní subjekt nebo sdružení tvořené jedním nebo více takovými orgány nebo jedním nebo více takovými veřejnoprávními subjekty;
2. **„veřejnoprávním subjektem“** je subjekt se všemi těmito vlastnostmi:
   1. je založen za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu;
   2. má právní subjektivitu a
   3. je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhá řídícímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jeho správním, řídícím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty;
3. **„veřejným podnikem“** je podnik činný v oblastech stanovených v čl. 1 odst. 1 písm. b), ve kterém subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí. Dominantní vliv na část subjektů veřejného sektoru se předpokládá, pokud v kterémkoli z níže uvedených případů tyto subjekty přímo či nepřímo:
   1. drží většinu upsaného základního kapitálu podniku;
   2. disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo
   3. mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídícího nebo dozorčího orgánu podniku.

Čl. 1 odst. 1 písm. b) hovoří o veřejných podnicích, které i) jsou činné v oblastech vymezených ve směrnici 2014/25/EU ii) jednají jako poskytovatelé veřejných služeb podle článku 2 nařízení (ES) č. 1370/2007; iii) jednají jako letečtí dopravci, kteří plní závazky veřejné služby podle článku 16 nařízení (ES) č. 1008/2008, nebo iv) jednají jako majitelé lodí ze Společenství, kteří plní závazky veřejných služeb podle článku 4 nařízení (EHS) č. 3577/92.

***b) Pojetí povinných subjektů v zákoně o svobodném přístupu k informacím***

Informační zákon okruh povinných subjektů rozšiřuje o tzv. *veřejné instituce,* když v § 2 odst. 1 stanoví, že *povinnými subjekty, které mají podle zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*.

Problematikou výkladu pojmu *veřejná instituce* se ve více nálezech věnoval Ústavní soud, který hodnotil i otázku ústavnosti zařazení některých právnických osob (zjednodušeně řečeno obchodních společností s účastí státu) mezi veřejné instituce. Ústavní soud ve své judikatuře postupně vymezil znaky, které musí určitá entita splnit, aby byla povinným subjektem v kategorii veřejné instituce (zejména lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha, s.p., který shrnuje dosavadní judikaturu). Těmito znaky jsou:

1. způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
2. hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),
3. subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
4. existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), a
5. veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.

Popsané znaky byly následně interpretovány v navazující judikatuře správních soudů. To však posléze Ústavní soud určitým způsobem korigoval, když posuzoval dosavadní judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu týkající se zařazení obchodních společností do kategorie veřejných institucí (srov. nálezy ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci ČEZ a.s., ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s., ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, ve věci OTE, a. s. a ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18 ve věci Vodárenská akciová společnost, a.s.). Z těchto nálezů vyplývá, zjednodušeně řečeno, že **z obchodních společností budou do kategorie *veřejných institucí* náležet jen ty, jejichž jediným vlastníkem (společníkem) je stát, územní samosprávný celek nebo jiná veřejná instituce, resp. jejichž vlastníky (společníky) jsou výlučně tyto subjekty.**

***c) shrnutí***

Zákon o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 1) zahrnuje do okruhu povinných subjektů kromě státních orgánů a územní samosprávy též tzv. veřejné instituce, jimiž jsou (zjednodušeně řečeno) právnické osoby veřejného práva a ze soukromoprávních podnikajících právnických osob jen na ty, které jsou 100% vlastněny přímo či nepřímo státem či samosprávou, nikoli ty, které jsou jimi „jen“ ovládány. V zásadě však nejsou omezeny z hlediska předmětu činnosti. Naopak Směrnice mezi *veřejné podniky* siceřadí jen ty podnikající soukromoprávní subjekty, které se věnují určitým specifickým činnostem vymezeným v čl. 1 odst. 1 písm. b), avšak na rozdíl od *veřejných institucí* mohou být nejen 100% vlastněny přímo či nepřímo státem nebo samosprávou (z hlediska našeho vnitrostátního práva), ale pouze jimi ovládány. Je tudíž nutné najít určitý vhodný průnik obou popsaných právních řešení.

**1.2.2 Poskytování veřejně přístupných rejstříků jako otevřená data**

Směrnice v čl. 5 (a odstavci 16 odůvodnění) zavádí zásadu „standardního zpřístupnění dokumentů ve formě otevřených dat“, a to pro účely opakovaného užití informací. To se pak z povahy věci musí vztahovat i na veřejné rejstříky a evidence, které jsou podle zvláštních zákonů veřejně přístupné.

Dosavadní znění zákona o svobodném přístupu k informacím ukládá povinnost umožnit do těchto rejstříků dálkový přístup (na internetu; § 5 odst. 5), nikoli však povinnost tyto informace zpřístupňovat jako „datové sady“ pro opakované užití informací v kvalitě otevřených dat. Zákon obsahuje dvojí zakotvení možnosti poskytovat informace v podobě otevřených dat. Je to za prvé dobrovolné poskytování otevřených dat, kdy se povinný subjekt může rozhodnout poskytovat v této vysoce kvalitní podobě informace zveřejněním, a to jak informace které zveřejňuje povinně na základě zvláštního předpisu, tak informace, které zveřejňuje na základě diskrece v souladu s již uvedeným § 5 odst. 7. Tato možnost vyplývá ze zásad předchozí směrnice 2003/98/ES ve znění směrnice 2013/37/EU, které byly provedeny do současného § 4b odst. 1 tak, že informace poskytované zveřejněním mají být v principu poskytovány v co nejotevřenější podobě.

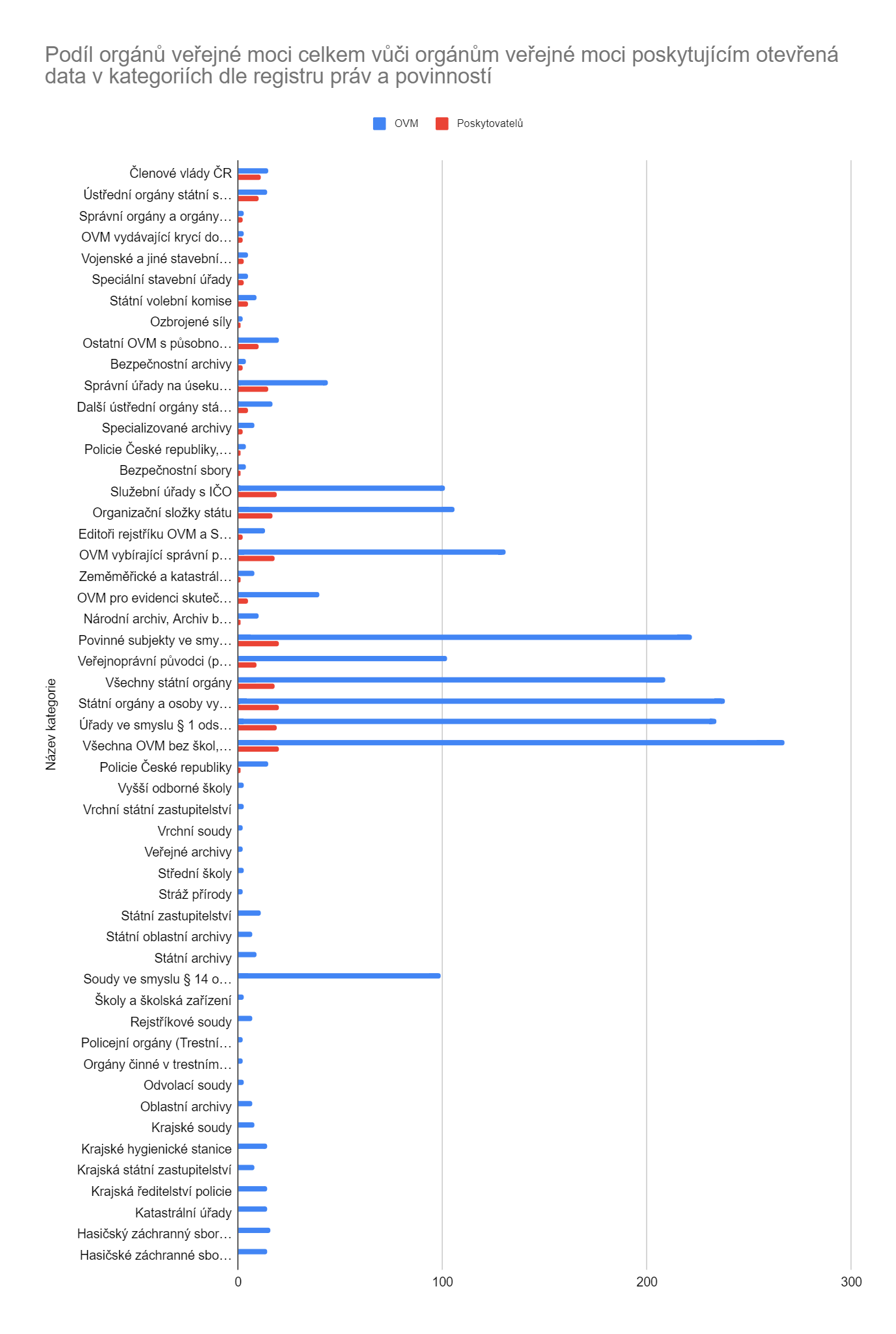
Za druhé jde o povinné poskytování informací v podobě otevřených dat, ke kterému dochází na základě nařízení vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data, k jehož vydání je vláda zmocněna § 4b odst. 2 a § 21 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. V nařízení vlády 425/2016 Sb. je přítomný seznam informací, které jsou na základě zvláštního zákona povinně zveřejňované, a které je v souladu s nařízením nezbytné poskytovat rovněž v podobě otevřených dat.

V současnosti je většinou dálkový přístup do rejstříků pro veřejnost realizován v podobě webového uživatelského rozhraní, které je přístupné prostřednictvím internetu a které typicky umožňuje uživateli-člověku vyhledat záznamy v rejstříku a zobrazit jejich detaily. To jsou však velmi omezené možnosti využití poplatné spíše minulému století. Dnešní vysoká dostupnost různých ICT technologií pro širokou veřejnost (mobilní zařízení, zařízení chytré domácnosti, chytré oblečení, virtuální realita, umělá inteligence, automobily připojené k internetu, atd.) umožňuje zpřístupňování informací mnoha různými kanály v podobě mnoha různých softwarových aplikací a služeb fungujících v různých technologických platformách a prostředích. Veřejnost logicky vyžaduje, aby byly takto dostupné informace z rejstříků spravovaných veřejnou správou. Není nutné, účelné ani reálné, aby veřejná správa zajišťovala přístup k informacím prostřednictvím všech těchto kanálů. Je pouze nutné informace poskytovat tak, aby mohly být opakovaně využívány v množství různých softwarových nástrojů a služeb využívaných veřejností na mnoha různých technologických platformách a zařízeních (např. jízdní řády, předpověď počasí nebo otevírací doba památek v různých aplikacích pro mobilní telefony, automobily nebo chytrou domácnost) a také vzájemně kombinovány pro zvýšení jejich informačního potenciálu (např. kombinace informací o epidemiologické situaci, demografických ukazatelů, statistických ukazatelů o nemocnosti, provedených zdravotnických výkonech a nezaměstnanosti). Ani jedna z těchto potřeb není naplněna prostým uživatelským rozhraním rejstříku ve formě webové stránky pro vyhledávání. V případě rejstříků s dálkovým přístupem je nutné informace poskytovat v podobě otevřených dat, která všechny výše uvedené potřeby naplňuje a zároveň řádově snižuje náklady na zpřístupnění informací moderním způsobem, které veřejnost očekává.

Praxe posledních několika let ale ukázala, že možnosti poskytovat informace v podobě otevřených dat uvedené v dosavadním znění zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou dostatečné k tomu, aby se poskytování informací z rejstříků v podobě otevřených dat stalo běžnou součástí uvažování veřejné správy. I když došlo k publikaci zajímavých otevřených dat, jedná se stále o minoritní způsob zveřejňování. To lze jednoduše demonstrovat na naplnění národního katalogu otevřených dat, v němž musí být všechna otevřená data veřejné správy katalogizována. Z volně dostupných zdrojů nelze odvodit exaktní informaci o tom, kolik je správců rejstříků a kolik z nich publikuje nějaká otevřená data, protože nejsou v podobě otevřených nebo alespoň nějak použitelných dat dostupné údaje o tom, jaký orgán veřejné moci spravuje jaký rejstřík. Lze ale tuto informaci aproximovat jinými cestami.

1. Správci rejstříků jsou typicky organizační složky státu. Kde dni 26. 05. 2020 je dle registru práv a povinností 277 organizačních složek státu a dle národního katalogu otevřených dat pouze 20 z nich poskytuje alespoň jednu datovou sadu jako otevřená data. Počet datových sad není signifikantní, zásadní je, zda vůbec daný orgán veřejné moci poskytuje alespoň nějaká otevřená data.
2. Správci rejstříků typicky vykonávají agendy veřejné správy dle evidence v registru práv a povinností. I když je tato evidence prozatím neúplná, platí, že ke dni 26. 05. 2020 je dle registru práv a povinností 346 orgánů veřejné moci vykonávajících alespoň jednu agendu veřejné správy a dle národního katalogu otevřených dat pouze 26 z nich poskytuje alespoň jednu datovou sadu jako otevřená data.
3. Orgány veřejné moci jsou zařazeny v registru práv a povinností do kategorií, které je blíže charakterizují. Následující tabulka navazuje na bod 1 výše a ukazuje rozčlenění organizačních složek státu na kategorie dle registru práv a povinností ke dni 26. 05. 2020. Ukazuje, jaký podíl organizačních složek státu poskytuje alespoň jednu datovou sadu jako otevřená data. Pro přehlednost je za tabulkou uveden ještě vizuální graf ukazující podíly. Při čtení tabulky je nutno si uvědomit, že jeden orgán veřejné moci může být zařazen do více kategorií a proto součet ve sloupci “OVM”, který ukazuje počet organizačních složek státu v dané kategorii, není roven celkovému počtu organizačních složek státu, ale je vyšší. Sloupec podíl ukazuje, jaký podíl organizačních složek státu v dané kategorii publikuje alespoň jednu datovou sadu jako otevřená data.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Název kategorie | OVM | Poskytovatelů | Podíl |
| Členové vlády ČR | 15 | 11 | 73.33% |
| Ústřední orgány státní správy - ministerstva (§1 zák. č. 2/1969 Sb.) | 14 | 10 | 71.43% |
| Správní orgány a orgány veřejné moci spravující informační systémy | 3 | 2 | 66.67% |
| OVM vydávající krycí doklady ve smyslu zák. č. 17/2012 Sb. | 3 | 2 | 66.67% |
| Vojenské a jiné stavební úřady | 5 | 3 | 60.00% |
| Speciální stavební úřady | 5 | 3 | 60.00% |
| Státní volební komise | 9 | 5 | 55.56% |
| Ozbrojené síly | 2 | 1 | 50.00% |
| Ostatní OVM s působností dle zák. č. 309/2000 Sb. | 20 | 10 | 50.00% |
| Bezpečnostní archivy | 4 | 2 | 50.00% |
| Správní úřady na úseku archivnictví | 44 | 15 | 34.09% |
| Další ústřední orgány státní správy (§ 2 zák. č. 2/1969 Sb.) | 17 | 5 | 29.41% |
| Specializované archivy | 8 | 2 | 25.00% |
| Policie České republiky, Bezpečnostní informační služba, Vězeňská služba, Český báňský úřad | 4 | 1 | 25.00% |
| Bezpečnostní sbory | 4 | 1 | 25.00% |
| Služební úřady s IČO | 101 | 19 | 18.81% |
| Organizační složky státu | 106 | 17 | 16.04% |
| Editoři rejstříku OVM a SPUÚ | 13 | 2 | 15.38% |
| OVM vybírající správní poplatky (dle zák. č. 634/2004 Sb.) | 131 | 18 | 13.74% |
| Zeměměřické a katastrální inspektoráty | 8 | 1 | 12.50% |
| OVM pro evidenci skutečných majitelů | 40 | 5 | 12.50% |
| Národní archiv, Archiv bezpečnostních složek, státní oblastní archivy | 10 | 1 | 10.00% |
| Povinné subjekty ve smyslu § 14 odst. 1 až 3 zák. č. 283/1993 Sb. | 222 | 20 | 9.01% |
| Veřejnoprávní původci (podle § 3 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě) | 102 | 9 | 8.82% |
| Všechny státní orgány | 209 | 18 | 8.61% |
| Státní orgány a osoby vykonávající veřejnou správu ve smyslu § 16 zák. č. 349/1999 Sb. | 238 | 20 | 8.40% |
| Úřady ve smyslu § 1 odst. 2. zák. č. 349/1999 Sb. | 234 | 19 | 8.12% |
| Všechna OVM bez škol, školských zařízení a vysokých škol | 267 | 20 | 7.49% |
| Policie České republiky | 15 | 1 | 6.67% |
| Vyšší odborné školy | 3 | 0 | 0.00% |
| Vrchní státní zastupitelství | 3 | 0 | 0.00% |
| Vrchní soudy | 2 | 0 | 0.00% |
| Veřejné archivy | 2 | 0 | 0.00% |
| Střední školy | 3 | 0 | 0.00% |
| Stráž přírody | 2 | 0 | 0.00% |
| Státní zastupitelství | 11 | 0 | 0.00% |
| Státní oblastní archivy | 7 | 0 | 0.00% |
| Státní archivy | 9 | 0 | 0.00% |
| Soudy ve smyslu § 14 odst. 4 zák. č. 283/1993 Sb. | 99 | 0 | 0.00% |
| Školy a školská zařízení | 3 | 0 | 0.00% |
| Rejstříkové soudy | 7 | 0 | 0.00% |
| Policejní orgány (Trestní řád) | 2 | 0 | 0.00% |
| Orgány činné v trestním řízení (Trestní řád) | 2 | 0 | 0.00% |
| Odvolací soudy | 3 | 0 | 0.00% |
| Oblastní archivy | 7 | 0 | 0.00% |
| Krajské soudy | 8 | 0 | 0.00% |
| Krajské hygienické stanice | 14 | 0 | 0.00% |
| Krajská státní zastupitelství | 8 | 0 | 0.00% |
| Krajská ředitelství policie | 14 | 0 | 0.00% |
| Katastrální úřady | 14 | 0 | 0.00% |
| Hasičský záchranný sbor České republiky | 16 | 0 | 0.00% |
| Hasičské záchranné sbory krajů | 14 | 0 | 0.00% |



Uvedené statistiky nepřímo ukazují, že publikace veřejných rejstříků jako otevřená data je v současnosti nedostatečná. Není tak možné využívat plnou hodnotu informací vedených v rejstřících a současný stav jejich zpřístupňování nenaplňuje veřejný zájem.

**1.2.3 Poskytování veřejně přístupných rejstříků s osobními údaji jako otevřená data**

Jak bylo uvedeno v části 1.2.2, dosavadní znění zákona o svobodném přístupu k informacím ukládá povinnost umožnit do těchto rejstříků dálkový přístup (na internetu; § 5 odst. 5), nikoli však povinnost tyto informace zpřístupňovat jako „datové sady“ pro opakované užití informací. Pro tento problém (část 1.2.3) platí obdobně vše, co je popsáno v rámci části 1.2.2. Nad rámec toho je však nezbytné specificky adresovat osobní údaje, které jsou v některých veřejně dostupných rejstřících přítomné. Za současné právní úpravy jsou jako otevřená data poskytovány jen ty rejstříky s osobními údaji, u kterých tuto povinnost stanovil normotvůrce prostřednictvím nařízení vlády č. 425/2016 Sb., tedy pouze množina informací povinně poskytovaných v podobě otevřených dat.

Smyslem navrhované právní úpravy je to, aby se zabránilo automatizovanému agregování jinak veřejné přístupných osobních údajů, tedy zabránit nepřiměřeným zásahům do práva na ochranu soukromí a osobních údajů (čl. 10 Listiny základních práv a svobod). Je proto nutné nalézt optimální vyvážení mezi požadavkem transponované směrnice na co nejširší zpřístupňování informací v podobě otevřených dat tak, aby je bylo možné opakovaně používat, a ochranou soukromí a osobních údajů před neoprávněným zpracováním osobních údajů.

**1.2.4 Přístup k údajům z výzkumu**

Směrnice v čl. 10 (a odstavcích 27 a 28 odůvodnění) rozšířila svoji působnost oproti rušené směrnici 2003/98/ES o údaje z výzkumu financovaného z veřejné podpory. Čl. 10 odst. 1 uvádí: “*Členské státy podporují dostupnost údajů z výzkumu tím, že přijmou vnitrostátní politiky a příslušná opatření s cílem otevřeně zpřístupnit všechny údaje z výzkumu financovaného z veřejných prostředků („politiky otevřeného přístupu“) podle zásady „standardního zpřístupnění dokumentů ve formě otevřených dat“ a slučitelných se zásadami FAIR. V této souvislosti by měly být zohledněny obavy týkající se práv duševního vlastnictví, ochrany osobních údajů a důvěrnosti, bezpečnosti a oprávněných obchodních zájmů, v souladu se zásadou „co nejotevřenější, uzavřené podle potřeby“. Tyto politiky otevřeného přístupu se zaměřují na organizace provádějící výzkum a organizace financující výzkum.*” Cílem této nové evropské úpravy je i) podpořit dostupnost údajů z výzkumu ve spolupráci s organizacemi provádějícími výzkum a organizacemi financujícími výzkum; ii) otevřeně zpřístupnit výzkumná data vzniklá v rámci projektů nebo jiných aktivit financovaných z veřejných prostředků ve smyslu principů FAIR (akronym pochází z anglických slov “findable, accessible, interoperable and reusable”, tedy dohledatelné, přístupné, propojitelné a opětovně použitelné) a režimu otevřených dat. Opakovaná použitelnost ve smyslu Směrnice je zajištěna, pokud tato výzkumná data jsou zpřístupněna veřejnosti výzkumníkem, organizací provádějící výzkum nebo organizací financující výzkum prostřednictvím institucionálního nebo tematického archivu; iii) respektovat a zohlednit práva duševního vlastnictví, ochranu osobních údajů a důvěrnosti, bezpečnost a oprávněné obchodní zájmy příjemců dotací. Vzhledem k uvedenému je základním principem zpřístupnění údajů z výzkumu podle směrnice zásada “co nejotevřenější, uzavřené podle potřeby” (z anglického “as open as possible, as closed as necessary.”)

Aktuální stav vývoje otevřeného přístupu k vědeckým informacím v ČR lze charakterizovat tak, že principy a přístupy vyjádřené v Doporučení Komise (EU) 2018/790 ze dne 25. dubna 2018 o přístupu k vědeckým informacím a jejich uchovávání a v bodech 27 a 28 odůvodnění Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru se postupně stávají každodenní vědeckou praxí a jejich podpora se ve světě stává běžnou součástí agendy výzkumných a univerzitních pracovišť (v ČR např. viz výzva OP VVV Rozvoj kapacit pro výzkum a vývoj II). Aktuální běžná vědecká praxe v České republice je stále převážně založena na publikaci vědeckých výsledků ve formě článků, které neobsahují podkladová vědecká data, která by sloužila pro ověření diskutovaných poznatků (viz i primární zaměření Akčního plánu k Národní strategie otevřeného přístupu ČR k vědeckým informacím na léta 2017-2020). Publikace údajů z výzkumů jako dalšího vývojového stupně tohoto přístupu k publikaci vědeckých výsledků představuje strategickou oblast rozvoje českého výzkumného prostředí pro následující roky (zejména poté v kontextu rozvoje evropské iniciativy European Open Science Cloud - jednoho z tzv. “data spaces” v rámci nové Evropské datové strategie představené v únoru 2020). Bez adekvátní legislativní podpory v této oblasti je možné do budoucna očekávat potenciální snížení konkurenceschopnosti českého vědeckého prostředí. V kontextu výše uvedeného je patrné, že rozvoj publikace údajů z výzkumu je v České republice zatím v počátcích, ale v mezinárodním kontextu se tato praxe již stává běžnou součástí vědeckého prostředí. Je proto nutné nastartovat tento rozvoj i v ČR a to formou, která bude plně reflektovat aktuální připravenost českého vědeckého prostředí, zároveň využije existující infrastruktury. Primární důraz na vyhledatelnost těchto údajů ve spojitosti s celoevropsky unikátním nástrojem v podobě Informačního systému vědy, výzkumu a inovací proto představuje důležitý a vhodný první krok pro budoucí nastavení a zejména realizaci politiky otevřeného přístupu k vědeckým informacím v ČR. Dále je nutné poznamenat, že publikace údajů z výzkumu v režimu otevřeného přístupu je nutné vnímat pouze jako novou formu zveřejňování těchto údajů, ne jako nové údaje samy o sobě. Je tak patrné, že údaje z výzkumu existují, ale o jejich existenci však často ví pouze úzký tým, který provádí konkrétní výzkumný úkol. Jelikož čím dál klíčovější složkou moderního přístupu k výzkumu je i jeho interdisciplinarita, vhodné nastavení vyhledávání těchto údajů skrze indexaci metadat v oborovém i národním (institucionálním/generickém) katalogu zvyšuje dohledatelnost různých datových sad z různých míst, a tím i zvyšuje potenciál pro interdisciplinární inovace a reprodukovatelnosti výzkumu.

Mezi hlavní výzvy komplexní právní úpravy zveřejňování údajů z výzkumu patří oprávněné obavy zainteresovaných subjektů (výzkumníků a výzkumných institucí), že povinnost zveřejňovat údaje z výzkumu bude představovat nadměrnou administrativní a ekonomickou zátěž a že zveřejněním údajů z výzkumu bude zasažena jejich konkurenceschopnost. Současně tak dojde k vyzrazení cenných nápadů a postupů konkurenčním vědeckým týmům. Tyto obavy musí být v navrhované právní úpravě reflektovány.

**1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

Popis stávajícího platného stavu byl proveden v kapitolách 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3 a 1.2.4.

**1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Zákon o svobodném přístupu k informacím mezi povinné subjekty (§ 2 odst. 1 a 2), tedy subjekty, které jsou povinny poskytovat informace vztahující se k jejich činnosti, zahrnuje všechny státní orgány, dále všechny územní samosprávné celky a tzv. veřejné instituce, jejichž výčet bude návrh přesněji definovat. Mezi dotčené subjekty náleží i fyzické či právnické osoby, pokud rozhodují o právech a povinnostech.

Žadatelem o informace pak může být každá fyzická nebo právnická osoba. Specifickou kategorií jsou žadatelé, kteří o poskytnutí informací žádají za účelem jejich dalšího hospodářského zpracování (nikoli tedy v rámci uspokojování obecného ústavního politického práva na informace). Ačkoli jim zákon nestanoví žádné specifické (lepší či horší) postavení oproti jiným žadatelům, i pro ně je nutné, aby informace získali včas.

Lze tedy shrnout, že dotčenými subjekty jsou všechny veřejnoprávní subjekty a všechny fyzické i právnické osoby.

**1.5 Popis cílového stavu**

Cílový stav vychází ze shora popsaného důvodu předložení novely, jímž je transpozice Směrnice.

**1.6 Zhodnocení rizika**

Z nesplnění povinnosti členských států transponovat Směrnici do 17. 7. 2021 vyplývá kromě potencionální přímé aplikovatelnosti této Směrnice též riziko řízení u Soudního dvora Evropské unie (řízení o porušení Smlouvy o EU).

**2. Návrh variant řešení**

**2.1 Vymezení povinných subjektů**

1. **Nulová varianta (ponechání stávajícího legislativního vymezení)**
2. **Varianta nejširšího vymezení povinných subjektů (podle původní judikatury Nejvyššího správního soudu):** Odpovídá širokému pojetí povinných subjektů v původní judikatuře správních soudů (před vydáním nálezu ve věci ČEZ). Kromě státu a územní samosprávy by povinnými subjekty byly i nadále *všechny veřejnoprávní subjekty a ze soukromoprávních všechny ty, které stát nebo samospráva vlastní 100% nebo je ovládá, a to do značné míry bez ohledu na předmět činnosti (zda se účastní jako podnikatelé na trhu, nebo nikoli).*
3. **Varianta střední (podle aktuální judikatury Ústavního soudu):** Odpovídá aktuálnímu obsahovému vymezení povinných subjektů dle nyní platného právního stavu tak, jak jej interpretuje Ústavní soud, přičemž v souladu s transponovanou Směrnicí rozšiřuje tento okruh na veřejné podniky, které jsou státem ovládány. V této variantě jsou kromě *státu a samosprávy povinnými subjekty též všechny veřejnoprávní subjekty a ze soukromoprávních ty, které nepodnikají (a jsou „vlastněny“ státem či samosprávou) a dále ty podnikající obchodní společnosti, v nichž mají stát či samospráva samy či společně, přímo i nepřímo 100% a v případě určitých specifických činností i ty, které stát či samospráva ovládá, aniž by disponovala 100% účastí.*
4. **Varianta nejužší:** Povinnými subjekty by byly *kromě státu a územní samosprávy též všechny veřejnoprávní subjekty a ze soukromoprávních jen ty, které mají postavení „veřejného podniku“ podle Směrnice – čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. b), tj. které jsou ovládány státem, samosprávou a které se zabývají ve Směrnici uvedenými oblastmi.*

**2.2 Poskytování obsahů veřejných rejstříků jako otevřená data**

1. Nulová varianta (zachování současného stavu).
2. Varianta č. 1 - Zveřejňování obsahů veřejných rejstříků v souladu se zásadou standardního zpřístupnění dokumentů ve formě otevřených dat.

**2.3 Poskytování obsahů veřejných rejstříků s osobními údaji jako otevřená data**

1. Nulová varianta (zachování současného stavu).
2. Varianta č. 1 - Zveřejňování obsahů veřejných rejstříků s možností identifikace fyzických osob.
3. Varianta č. 2 - Zveřejňování obsahů veřejných rejstříků v anonymizované podobě.

**2.4 Zveřejňování údajů z výzkumu**

1. Nulová varianta (zachování současného stavu).
2. Varianta č. 1 - Zveřejňování údajů z výzkumu v souladu se zásadou standardního zpřístupnění dokumentů ve formě otevřených dat.
3. Varianta č. 2 - Zveřejňování metadat o údajích z výzkumu a poskytování údajů z výzkumu na základě žádosti.

**3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

**3.1 Identifikace nákladů a přínosů**

Zkoumanými náklady jsou finanční dopady na veřejné rozpočty na jedné straně a mimoekonomické dopady na straně příjemců a žadatelů o informace, zejména z hlediska rozsahu informací, které lze získat, a jejich formy. Přínosy uvažovaných změn jsou pak na opačné straně především širší možnost opakovaného využívání informací typicky pro zajištění efektivnějšího výkonu veřejné správy a pro komerční užití a dále přesné určení okruhu povinných subjektů a s tím související odstranění právní nejistoty.

**3.2 Náklady**

Z hlediska hodnocení dopadů navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení mimopeněžních přínosů a nákladů, avšak na hospodářský efekt lze částečně (u některých navrhovaných opatření) usuzovat. Dle názoru předkladatele bude mít zavedení nových opatření **velmi mírné dopady na veřejné rozpočty**, spojené s publikací veřejných rejstříků do formy otevřených dat. Tyto náklady však lze považovat do značné míry za součást běžných provozních nákladů, neboť příslušné veřejné rejstříky jsou dnes již zpravidla vedeny jako informační systémy veřejné správy, takže „generování“ jejich obsahu do formy otevřených dat by nemělo překročit úkony spojené s jednoduchou operací.

Zpřesnění výčtu povinných subjektů náklady nepřinese, neboť v nejširší variantě bude v zásadě odpovídat soudní praxi, která v České republice existovala již deset let. Ostatní varianty jsou veskrze užší.

**3.3 Přínosy**

Do prostředí veřejné správy otevřená data přináší lepší dostupnost a přístup občana k informacím o fungování institucí veřejné správy, posilují důvěru občana ve veřejné instituce a umožňují mu jednodušší a rozsáhlejší kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Větší informovanost vede k většímu zapojování občanů do rozhodování ve veřejném prostoru a tudíž i poskytnutí zpětné vazby a optimalizaci interních procesů veřejných institucí. V rovině ekonomické publikace informací formou otevřených dat přináší nové nevyčerpatelné datové zdroje pro tvorbu nových služeb a aplikací, a tedy i nových pracovních míst. Při kombinaci s jinými daty otevřená data slouží pro trénování aplikací a nástrojů umělé inteligence a jsou nedílnou součástí v prostředí moderních digitálních technologií.

Evropská unie vnímá digitální technologie jako jeden ze zásadních hybatelů změn v oblasti hospodářství a společnosti, které má zásadní dopad na všechna odvětví činnosti a každodennosti života všech občanů. Daty podložené informace a data jako zdroje pro nové inovace, produkty a služby budou do budoucna hrát ještě větší význam pro digitální ekonomiku. Studie Evropské komise The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe, vyhodnotila, že současný trh s otevřenými daty vykazuje hodnotu až 186 miliard euro s tím, že do konce roku 2025 může nárůst až do 334 miliard euro. V roce 2019 otevřená data generovala přímo i nepřímo přes 1.09 milionů pracovních míst a dokonce roku 2025 může nárůst do téměř dvojnásobku. Stejně tak otevřená data mohou ušetřit kolem 13,7 miliard euro díky ušetřením času stráveného v dopravě, který má velký nepřímý dopad na ekonomiku. Studie uvádí, že díky otevřeným datům mohou státy EU zvýšit úspory v oblasti solární energie (353 extra terawatt hodin sluneční energie) a celkově uspořit prostředky pro vedení domácností.

**Mimoekonomické dopady** navrhované právní úpravy se vztahují k jejímu základnímu cíli sledovanému Směrnici, jímž je zefektivnění možnosti opakovaného užití dat veřejného sektoru. V tomto ohledu návrh postupuje směrem způsobilým vyvolat zamýšlené důsledky. Při aplikaci nové úpravy může napomoci i aktivní metodická úloha Ministerstva vnitra.

Přínosem je rovněž zajištění lepší dostupnosti údajů z výzkumu a díky tomu usnadnění internacionalizace a kooperace v rámci vědeckých odvětví, a podpory multidisciplinárního výzkumu, a tím otevírání nových možností technologického a vědeckého pokroku, ze kterého může těžit celá společnost.

Předkladatel závěrem konstatuje, že předkládaný návrh zákona nevyvolá žádné dopady v oblasti životního prostředí ani v sociální oblasti. Předložený návrh rovněž nemá dopad na rovnost mužů a žen.

**3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant**

**Ad 2.1 (Vymezení povinných subjektů)**

*Nulová varianta*

V případě nulové varianty, tedy zachování stávajícího právního stavu (vymezení povinných subjektů v § 2 odst. 1) by nedošlo k odpovídající transpozici Směrnice tím, že by mezi povinné subjekty (oproti směrnici) nenáležely veřejné podniky, v nichž má stát či samospráva rozhodující účast (které ovládá) a které se věnují činnostem uvedeným ve Směrnici. Kromě toho by nebylo adekvátně reagováno na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2017 ve věci sp. zn. IV. ÚS 1146/16, požadující co nejpřesnější specifikaci povinných subjektů přímo v textu zákona. **Nulová varianta tedy není možná.**

*Varianta č. 1*

Nové vymezení povinných subjektů *z věcného hlediska,* tedy z hlediska určení konkrétních subjektů, které do této kategorie budou náležet, **okruh povinných subjektů oproti nynějšímu stavu určitým způsobem rozšiřuje**. Toto rozšíření spočívá, oproti stávajícímu stavu, v tom (zjednodušeně řečeno), že mezi povinné subjekty budou nově náležet nejen obchodní společnosti, jejichž jediným společníkem je stát či samospráva, resp. jedinými společníky jsou tyto subjekty (přímo nebo prostřednictvím jiné právnické osoby), ale též ty obchodní společnosti, u nichž bude vykonávat stát či samospráva pouze tzv. dominantní vliv. Toto rozšíření nijak neodporuje Směrnici, která požaduje toliko rozšíření povinností na specifickou kategorii *tzv. veřejných podniků,* tedy v našich podniků navázaných na stát či samosprávu a zabývajících se činnostmi vymezenými v čl. 1 odst. 1 písm. b). Směrnice však nevylučuje, aby vnitrostátní právo okruh povinných subjektů rozšířilo i nad rámec minimální transpozice.

Výhodou nově navrženého řešení je, že – v souladu s požadavky Ústavního soudu – budou kritéria pro určení povinných subjektů stanovena jednoznačně. Popsané rozšíření přitom není ani v rozporu s relevantní judikaturou Ústavního soudu (srov. zejména s nálezem ve věci ČEZ – nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Ústavní soud v posledně uvedeném nálezu totiž výslovně konstatoval, že není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud zákonodárce do okruhu povinných subjektů zahrne i jiné entity než je stát či územní samospráva (jak ukládá čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), musí tak ovšem učinit jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem [srov. bod 79 odůvodnění nálezu: *Uvedené závěry nebrání tomu, aby byla stěžovatelce či jakékoliv jiné obchodní společnosti (případně i s ohledem na účast státu) stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom dán veřejný zájem.].*

Lze tedy učinit následující srovnání původního i nově navrženého vymezení povinných subjektů:

1. Povinnými subjekty budou i nadále **stát** a **územní samosprávné celky**, přičemž určení příslušnosti k vyřizování žádostí se bude řídit nově formulovaným § 20 odst. 6 [srov. § 2 odst. 1 písm. a) a b) návrhu].
2. Z dosavadních **veřejných institucí** budou povinnými subjekty jako dosud *právnické osoby zřízené zákonem* [§ 2 odst. 1 písm. c)], tedy typicky Česká televize, Český rozhlas, státní fondy, profesní samosprávné komory apod.
3. Povinnými subjekty budou i nadále **zřízené či založené právnické osoby „veřejného práva“**, tj. ty, které byly zřízeny či založeny státem, samosprávou či právnickou osobu zřízenou zákonem, pokud sledují veřejný účel (uspokojování potřeb veřejného zájmu), který nemá průmyslovou či obchodní povahu a které jsou financovány z veřejných zdrojů či podléhají dohledu státu, územního samosprávného celku či právnické osoby zřízené zákonem [§ 2 odst. 1 písm. d)]. Typickými příklady budou *příspěvkové organizace* státu či samosprávy či *veřejné výzkumné instituce* nebo *dobrovolné svazky obcí* nebo *školské právnické osoby* (za podmínky příslušného zřizovatele)*.* Povinnými subjekty by pak byly i případné odvozené právnické osoby od těchto právnických osob [§ 2 odst. 1 písm. e)].
4. Povinnými subjekty budou i nadále **právnické osoby soukromého práva (typicky obchodní společnosti), jejichž jediným vlastníkem (společníkem, účastníkem) je stát nebo územní samosprávný celek, přímo nebo prostřednictvím jiné takové právnické osoby;** § 2 odst. 1 písm. f)(srov. výše zmíněná judikatura zejména Ústavního soudu).
5. Nově budou povinnými subjekty též **právnické osoby soukromého práva, které jsou státem, územní samosprávou nebo jiným povinným subjektem „ovládány“**, přičemž je lhostejné, jaký je účel této právnické osoby. Podstatné je, že jiný povinný subjekt v nich bude vykonávat tzv. *dominantní vliv na základě účasti v této právnické osobě nebo na základě pravidel, jimiž se řídí****.*** Návrh obsahuje i vyvratitelnou právní domněnku předpokladu dominantního vlivu, tedy pokud stát, územní samosprávný celek nebo právnická osoba uvedená v písm. c) až f) přímo či nepřímo: drží většinu upsaného základního kapitálu; disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na této právnické osobě, nebo mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídícího nebo dozorčího orgánu právnické osoby.

*Varianta č. 2*

Nové vymezení povinných subjektů *z věcného hlediska,* tedy z hlediska určení konkrétních subjektů, které do této kategorie budou náležet, **okruh povinných subjektů oproti nynějšímu stavu zachovává, resp. rozšiřuje jej jen v nezbytně nutném rozsahu s ohledem na vymezení tzv. *veřejných podniků* ve Směrnici**. Toto řešení nijak neodporuje Směrnici, která požaduje toliko rozšíření povinností na specifickou kategorii *tzv. veřejných podniků,* tedy v našich podniků navázaných na stát či samosprávu a zabývajících se činnostmi vymezenými v čl. 1 odst. 1 písm. b). Směrnice však nevylučuje, aby vnitrostátní právo okruh povinných subjektů rozšířilo i nad rámec minimální transpozice.

Výhodou nově navrženého řešení je, že – v souladu s požadavky Ústavního soudu – budou kritéria pro určení povinných subjektů stanovena jednoznačně. Popsané rozšíření přitom není ani v rozporu s relevantní judikaturou Ústavního soudu (srov. zejména s nálezem ve věci ČEZ – nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Ústavní soud v posledně uvedeném nálezu totiž výslovně konstatoval, že není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud zákonodárce do okruhu povinných subjektů zahrne i jiné entity než je stát či územní samospráva (jak ukládá čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), musí tak ovšem učinit jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem [srov. bod 79 odůvodnění nálezu: *Uvedené závěry nebrání tomu, aby byla stěžovatelce či jakékoliv jiné obchodní společnosti (případně i s ohledem na účast státu) stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom dán veřejný zájem.].*

***Varianta č. 3***

Nové vymezení povinných subjektů *z věcného hlediska,* tedy z hlediska určení konkrétních subjektů, které do této kategorie budou náležet, **okruh povinných subjektů oproti nynějšímu stavu omezuje tak, že povinnými subjekty nově budou pouze ty subjekty, u nichž tak požaduje Směrnice.**

Oproti nynějšímu stavu, kdy jsou ze soukromoprávních subjektů (zjednodušeně řečeno podnikajících obchodních společností) povinnými subjekty ty, které jsou ve výlučném vlastnictví státu či samosprávy, tedy ty, jejich jediným zakladatelem, společníkem či vlastníkem je přímo či skrze jinou právnickou osobu stát, územní samosprávný celek, případně tyto veřejnoprávní subjekty dohromady, budou **nově z podnikajících obchodních společností povinným subjektem jen ty, které jsou ovládány státem či samosprávou (přímo či nepřímo), avšak musí se zabývat činnostmi uvedenými v čl. 1 odst. 1 písm. b) Směrnice.** Tedy, zjednodušeně řešeno, **z podnikajících obchodních společností budou povinnými subjekty pouze ty, které jsou ve smyslu Směrnice tzv. *veřejnými podniky.*** Jedná se o transpozici, přesně odpovídající minimálnímu požadavku Směrnice.

**Toto pojetí tedy plně respektuje Směrnici, dochází však k omezení stávajícího okruhu povinných subjektů.** Nejde však o řešení neústavní. Ústavní soud totiž v nálezu ve věci ČEZ a.s. (nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16) dovodil, že zahrnutí jiných subjektů mezi povinné subjekty oproti státu či samosprávě (u nich se jedná o nezbytnost s ohledem na čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) je plně na rozhodnutí zákonodárce. Jinak řečeno z hlediska judikatury Ústavního soudu není protiústavní ani zahrnutí „státních“ či „samosprávných“ obchodních společností mezi povinné subjekty podle zákona č. 106/1999 Sb., ani jejich vyloučení z množiny povinných subjektů. Ústavní soud především požaduje, aby toto vymezení bylo jednoznačné, což navržená úprava splňuje. Stanovení, které státní či samosprávné obchodní společnosti (soukromoprávní právnické osoby) budou povinnými subjekty, je však již plně na rozhodnutí zákonodárce.

**Ad 2.2 (Poskytování veřejných rejstříků jako otevřená data)**

*Nulová varianta*

Nulová varianta znamená zachování současného stavu. Znamená nulové náklady pro veřejné rozpočty a také nulové přínosy. Krom toho, jak je ukázáno v kapitole 1.2.2, současný stav neodpovídá požadavkům na efektivní zajištění zveřejňování informací v podobě otevřených dat. Vzhledem k tomu, v případě *nulové varianty,* nedojde k odpovídající transpozici Směrnice.

***Varianta č. 1***

Varianta č. 1 předpokládá zveřejňování obsahu veřejných rejstříků v souladu se zásadou standardního zpřístupnění dokumentů ve formě otevřených dat. Dle Souhrnné zprávy o digitalizaci veřejné správy v ČR, kterou v roce 2019 vypracoval Nejvyšší kontrolní úřad, bylo v roce 2019 v provozu 8 247 informačních systémů provozovaných orgány státní správy a samosprávy. Z toho je 4 658 agendovými informačními systémy, které poskytují služby občanům ČR. Ostatní jsou informační systémy, které veřejná správa využívá pro podporu svých vnitřních procesů. Dále zpráva uvádí, že výdaje organizačních složek státu na vývoj, rozvoj a provoz všech informačních systémů v období od roku 2012 do 2018 činily 75 mld. Kč. Jediný statistický údaj, který můžeme z této částky odvodit je průměr 9,094,216 Kč na vývoj a šestiletý rozvoj a provoz jednoho průměrného informačního systému. Tento údaj je velmi orientační, ale použijeme ho pro srovnání s náklady publikace rejstříků jako otevřená data.

Pro určení horní hranice nákladů varianty č. 1 má potenciální dopad na každý z 8 247 informačních systémů, neboť je nutno pro daný informační systém analyzovat, zda z něj mají být otevřená data publikovaná, a potom případně data publikovat. Samozřejmě ve skutečnosti bude těchto informačních systémů výrazně méně, neboť jenom část z nich spravuje veřejné rejstříky, kterých se varianta č. 1 dotýká. Jiné exaktní číslo však k dispozici není, a proto vyjdeme z něj.

Konkrétní analýza nákladů zveřejnění obsahu veřejného rejstříku jako otevřená data byla provedena u každého veřejného rejstříku (resp. informačního systému, ve kterém je veřejný rejstřík veden), který byl zařazen do nařízení vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data. Z vyčíslení nákladů uvedených v důvodových zprávách k jednotlivým zněním nařízení vyplývá průměrný náklad prvotního zveřejnění rejstříku jako otevřená data ve výši 148,640 Kč. Dále je nutno počítat s provozními náklady. V praxi odhadu nákladů softwarových systémů (a to i ve veřejné správě) je běžné, že odhad ročních nákladů na provoz je ve výši 10 - 20 % prvotních nákladů. Pro náš odhad tedy uplatníme stejnou praxi a vezmeme střední odhad 15 %. Je nutno podotknout, že z pohledu softwarového inženýrství je při dodržení správné praxe správy dat publikace otevřených dat triviální záležitostí a rozvoj a provoz tak v praxi bude spíše 10 i méně %. Nám zde však jde o horní odhad nákladů. Pro srovnání s údajem na celkový vývoj, rozvoj a provoz všech informačních systémů dle Nejvyššího kontrolního úřadu je nutno počítat s prvotními náklady v prvním roce a provozními náklady v 6 následujících letech. Pro průměrný rejstřík vycházejí náklady na zajištění jeho publikace jako otevřených dat a následující šestiletý provoz ve výši 148,640 + 6 \* 22,296 = 282,416 Kč. To činí 3,1 % z celkových průměrných nákladů na vývoj, rozvoj a provoz jednoho rejstříku (vzhledem k průměrným nákladům 9,094,216 Kč na průměrný informační systém dle Nejvyššího kontrolního úřadu).

Výsledný údaj 3,1 % naznačuje, že se jedná o takový náklad, který lze nalézt ve stávajících rozpočtech. Praxe publikace otevřených dat dle nařízení vlády č. 425/2016 Sb. skutečně ukazuje, že dopady na rozpočet jsou nulové, neboť nutné náklady se podařilo pokrýt z existujících alokovaných rozpočtů na vývoj, rozvoj a provoz informačních systémů, ve kterých jsou rejstříky spravovány. Předkladatel proto očekává, že skutečné náklady budou nulové.

Co se týče přínosů, byly obecné i konkrétní přínosy otevřených dat z veřejných rejstříků prokázány a akceptovány Vládou ČR v rámci hodnocení dopadů nařízení vlády č. 425/2016 Sb. Jednalo se především o prokázání mimoekonomických přínosů otevřených dat. Není tedy nutné je zde v obecné rovině opakovat. V ekonomické rovině přínosů lze navázat na již zmiňovanou studii Evropské komise The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe, která vyhodnotila, že trh s otevřenými daty může do konce roku 2025 narůst až do výše 334 miliard EUR. Tento horní odhad vychází z předpokladu aktivního přístupu členských států k publikaci veřejných údajů ve formě otevřených dat. Eurostat uvádí ve svém reportu Gross domestic product, current prices, že podíl HDP České republiky na HDP celé EU byl ve 4. čtvrtletí roku 2019 celkem 1,35336 %. Z tohoto hrubého údaje lze vypočítat velikost trhu otevřených dat v roce 2025 v České republice ve výši cca 4,5 miliardy EUR. Tento údaj je zřejmě nadsazený, ale nepřímo ukazuje, že ekonomické přínosy publikace otevřených dat významně převýší náklady. K tomu je nutno připočíst i pozitivní sociální dopady otevřených dat prokázané již při přijímání nařízení vlády č. 425/2016 Sb.

Tato varianta plně respektuje a naplňuje textaci Směrnice.

**Ad 2.3 (Poskytování veřejných rejstříků s osobními údaji jako otevřená data)**

V případě *nulové varianty* nedojde k odpovídající transpozici Směrnice. Naopak *v případě zveřejňování veřejných rejstříků bez jakéhokoli omezení* by došlo ke střetu právní úpravy s požadavky ochrany osobních údajů, plynoucích z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně [fyzických osob](https://cs.wikipedia.org/wiki/Fyzick%C3%A1_osoba) v souvislosti se zpracováním [osobních údajů](https://cs.wikipedia.org/wiki/Osobn%C3%AD_%C3%BAdaj) a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Z tohoto hlediska se jako optimální jeví varianta, při níž by obsah veřejných rejstříků byl i nadále zveřejňován jako otevřená data, nicméně ochrana soukromí fyzických osob by byla zajištěna tím, že toto zveřejnění bude probíhat do značné míry anonymizovaně (§ 5a odst. 2). Ze zveřejnění jako otevřená data by se tudíž výslovně vyloučily*jméno a příjmení, datum narození s výjimkou roku narození, rodné číslo a adresa trvalého pobytu nebo bydliště s výjimkou názvu obce; to neplatí, jsou-li tyto údaje uvedeny v registrech v souvislosti s podnikáním nebo jinou obdobnou výdělečnou činností nebo v souvislosti s členstvím fyzické osoby ve statutárním nebo jiném orgánu právnické osoby nebo s výkonem funkce statutárního orgánu.* Takové řešení lze považovat za vyvážené (proporcionální) opatření mezi potřebou zpřístupňování informací pro jejich opakované užití a ochranou soukromí podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Zveřejňování se totiž uskutečňuje v maximální možné míře, přičemž ale tak, že zcela chrání před rizikem automatizovaného zpracovávání údajů jejich přiřazováním z různých veřejných databází ke konkrétním osobám. Určité minimum údajů (např. rok narození či název obce) by neměly umožňovat identifikaci konkrétní fyzické osoby, budou však dostatečné pro „práci“ s údaji v rejstřících pro různé vědecké či statistické účely (např. sledování určitých skutečností v závislosti na roku narození či obci, k níž se tyto údaje vztahují).

**Ad 2.4 (Údaje z výzkumu)**

*Nulová varianta*

V případě *nulové varianty* nedojde k odpovídající transpozici Směrnice. Vzhledem k tomu **je nezbytné *nulovou variantu* vyloučit**.

*Varianta č. 1*

Varianta č. 1 předpokládá, že by všechny údaje z výzkumu prováděného s veřejnou podporou musely být zveřejňovány v podobě otevřených dat. Je pravdou, že tento stav je dle Směrnice cílovým stavem, ke kterému by členské státy měly směřovat. Zároveň je ale nutné brát v potaz národní specifika a realitu situace, ve které se vědecká praxe v konkrétním členském státě nachází. Jak bylo ukázáno v kapitole 1.2.4, komplexní regulace poskytování údajů z výzkumu zatím v ČR není přítomná. Zavedení všeobecné povinnosti poskytování těchto údajů v podobě otevřených dat by znamenalo jen těžko prakticky vyčíslitelnou, ale zřejmě zásadní byrokratickou a ekonomickou zátěž pro instituce provádějící výzkum a samotné výzkumníky.

*Varianta č. 2*

Varianta č. 2 je navržena v souladu s principem přednosti volby “nízko visícího ovoce”, tedy takové naplnění základních záměrů směrnice, které bude v současné době pro dotčené subjekty nejsnadněji splnitelné s nejnižšími možnými náklady. Jak je uvedeno v kapitole 1.2.4, jednou ze základních výzev současného stavu je častá nepřehlednost a obtížná dohledatelnost údajů z výzkumu produkovaných různými výzkumnými institucemi. Z toho důvodu se navrhovaná varianta č. 2 soustředí na posílení prvního z FAIR principů, tedy dohledatelnosti údajů z výzkumu. Toho je docíleno kombinací dvou nových povinností. První z nich je určení i) způsobu správy údajů z výzkumu a ii) způsobu a rozsahu zveřejňování výsledků výzkumu a údajů z výzkumu v souladu se zásadou co nejotevřenější, uzavřené dle potřeby, jako povinných součástí smlouvy o podpoře. Cílem je motivování příjemce, aby si připravil a vedl plán správy dat (z anglického “data management plan”), díky kterému bude mít dobrý přehled o tom, s jakými vědeckými údaji jakým způsobem pracuje a usnadní mu to jejich dohledání a případné zveřejňování. Plán správy dat se nesmí stát mechanickou bezobsažnou byrokratickou zátěží, ale má být pomocníkem při provádění výzkumu. Cílem druhé novinky ve smlouvě o podpoře je motivovat příjemce a poskytovatele dotace, aby v průběhu uzavírání smlouvy jednoznačně nastavili, jaký bude právní režim údajů z výzkumu, které budou v průběhu řešení daného projektu vznikat. Druhá nová povinnost, která prakticky zajistí dohledatelnost údajů z výzkumu, je povinnost publikovat metadata o údajích z výzkumu v IS VaVaI, odkud jsou pak dále indexována v Národním katalogu otevřených dat. Díky tomu budou metadata o údajích z výzkumu dostupná na jednom centralizovaném místě a bude v nich možné snadno vyhledávat.

Údaje z výzkumu, které jsou dohledatelné, jsou rovněž snadněji dostupné. Pro podporu druhého z FAIR principů je výslovně uvedena specifická povinnost poskytovat údaje z výzkumu na základě žádosti. Tato povinnost pro většinu výzkumných organizací není zcela nová, protože již v současné době na ně jako na povinné subjekty podle zákona č. 106/1999 Sb. dopadá povinnost informace poskytovat a údaje z výzkumu samy o sobě nejsou žádnou výjimkou z této povinnosti zproštěny. Navrhovaná právní úprava tuto povinnost specifikuje a rozšiřuje ji na subjekty, které nejsou povinnými subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale jsou příjemcem dotace dle zákona č. 130/2002 Sb. Třetí a čtvrtý princip je zajištěn díky požadavku, aby poskytované údaje z výzkumu byly strojově čitelné, v otevřeném formátu a bez omezení následného užití.

Zásadní novinkou je zavedení časového rámce a výjimek, kdy není nutné údaje z výzkumu a jejich metadat zveřejňovat. Cílem odloženého zveřejnění a možnosti využít uvedených výjimek je zajištění rovnováhy mezi veřejným zájmem na veřejnosti údajů z výzkumu a jejich dohledatelnosti ne jedné straně a oprávněnými zájmy příjemce dotace a třetích osob na straně druhé.

Přínosy varianty 2 spočívají v posílení legislativního zakotvení principů FAIR (zejména prvních dvou) pro oblast údajů z výzkumu a tím v naplnění požadavků Směrnice.

Náklady varianty 2 spočívají v časových a organizačních nákladech, které budou muset příjemci dotace vynaložit proto, aby splnily své nové požadavky. Přesné vyčíslení těchto nákladů není možné. Zcela jistě je však nesrovnatelně nižší než v případě varianty 1. Dle odhadů by tyto náklady měly být spíše nízké. To souvisí za prvé s tím, že vedení plánu správy dat je činnost, která je ve vědecké obci stále více požadovaná sama o sobě, za druhé s tím, že povinnost poskytovat informace je již teď pro většinu dotčených subjektů přítomná a za třetí s tím, že dotčené subjekty mohou pro publikaci metadat využívat existující infrastruktury IS VaVaI.

**4. Návrhy řešení**

**4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

V oblasti určení povinných subjektů (problém 2.1) se jako optimální jeví varianta č. 2, tedy zachování současného rozsahu povinných subjektů (dle pojetí judikatury Ústavního soudu a správních soudů), rozšířená pouze o veřejné podniky. Výhodou této varianty je především minimální zásah do stávajícího právního stavu, tedy k nerozšíření povinností i na ty soukromoprávní subjekty, které je nyní podle informačního zákona nemají (zejména se jedná o podnikající obchodní společnosti státu či samosprávy, které vystupují na trhu v konkurenčním prostředí a u nichž by potencionálně mohlo dojít ke zhoršení jejich postavení, když ochrana informací prostřednictvím institutu ochrany obchodního tajemství se nemusí vždy jevit jako dostatečná).

V oblasti zveřejňování veřejně dostupných informací z registrů v podobě otevřených dat (problém 2.2) se jako optimální jeví varianta č. 1, tedy zveřejňování obsahu veřejných rejstříků v souladu se zásadou standardního zpřístupnění dokumentů ve formě otevřených dat. Tím bude dosaženo možnosti maximálního využití socio-ekonomického potenciálu zveřejňovaných informací.

V oblasti zveřejňování informací – údajů obsažených ve veřejných rejstřících obsahující osobní údaje ve formě otevřených dat (problém 2.3) se jako optimální jeví varianta č. 2, tedy zveřejňování v anonymizované podobě z hlediska osobních údajů. Tím bude zajištěna ochrana práv a zájmů subjektů údajů v souladu se zásadou ochrana osobních údajů od základu a zároveň bude dostatečně naplněn veřejný zájem na přístupnosti nezbytných údajů.

V oblasti zveřejňování údajů z výzkumu (problém 2.4) se jako optimální jeví varianta č. 2. tedy zvýšení dohledatelnosti údajů z výzkumu prostřednictvím jejich povinné registrace v Informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, zajištění možnosti přístupu k těmto údajům z výzkumu na základě žádosti a zároveň zakotvení systému výjimek a omezení z této povinnosti poskytovat údaje z výzkumu v případě, že by byly nepřiměřeně zasaženy oprávněné zájmy výzkumných organizací.

**5. Implementace doporučené varianty a její vynucování**

Implementace předkládaného návrhu nevyžaduje vytvoření ani zásadní změny činnosti organizačních struktur.

Respektování zákonné úpravy je zajištěno podle povahy věci prostředky správního řízení a správního soudnictví.

Předkládaný návrh neobsahuje při respektování variant doporučených v tomto hodnocení řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

**6. Přezkum účinnosti regulace**

Účinnost předkládané novely zákona bude v praxi ověřována běžnými metodami správního řízení, prostřednictvím řízení o opravných prostředcích a řízeními před správními soudy.

**7. Konzultace a zdroje dat**

Zdrojem dat byla především soudní rozhodnutí publikovaná na <http://www.nssoud.cz> a zkušenosti předkladatele jako odvolacího orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti a jako kontrolního a dozorového orgánu nad výkonem samostatné působnosti obcemi i kraji podle zákonů o územních samosprávných celcích. Kromě toho byly zdrojem i konzultace s dotčenými subjekty.

Dalšími zdroji dat a podkladů byly odborné publikace, zprávy a další dokumenty.

* Final Report, Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. *Europa.eu* [online]. 2018, 785 s. Dostupné z:<http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=51491> [cit. 2019-06-03]
* Eaves, D. Case Study: How Open data saved Canada $3.2 Billion. *eaves.ca* [online]. Duben 2010. Dostupné z:<http://eaves.ca/2010/04/14/case-study-open-data-and-the-public-purse/>
* Huyer, E., Knippenberg, L. van. The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe. European Data Portal [online]. 2020, 138 s. Dostupné z: <https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf>.
* Koščík, M. et al. *Výzkumná data a výzkumné databáze. Právní rámec zpracování a sdílení vědeckých poznatků*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 180 s. ISBN 978-80-7552-952-7.
* Kučera, J., Chlapek D., Klímek J. a Nečaský, M. Methodologies and Best Practices for Open Data Publication. In *Proceedings of Dateso* 2015, pp. 52-64. Dostupné z:<http://ceur-ws.org/Vol-1343/paper5.pdf>
* Míšek, J. Data veřejného sektoru. In Polčák, R. et al. *Právo informačních technologií*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. s. 347-390, 44 s. ISBN 978-80-7598-045-8.
* Thorhildur, J., Avital, M., Bjørn-Andersen, N. *Generating value from open government data*. 2013.
* Wilkinson, M. D. et al. *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship*. Scientific Data. 2016, č. 1, s. 1–9.
* MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*. McKinsey & Company [online]. 2013, 116s. Dostupné z: <http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information>.
* Doporučení Komise (EU) 2018/790 ze dne 25. dubna 2018 o přístupu k vědeckým informacím a jejich uchovávání. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0790&from=CS
* Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020 [akt. 2016] Dostupné z<https://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-v-cr-pro-obdobi-2014-2020.aspx>
* Souhrnná zpráva o digitalizaci veřejné správy v ČR, Nejvyšší kontrolní úřad, 2019. Dostupné z <https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/zprava-o-digitalizaci-verejne-spravy.pdf>,
* Gross domestic product, current prices. Eurostat 2020. Dostupné z <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina010&plugin=1>
* Turning FAIR into reality: Final Report and Action Plan from the European Commission Expert Group on FAIR Data. ec.europa.eu [online]. 2018, 78 s. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/turning_fair_into_reality_1.pdf>
* A European strategy for data. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. ec.europa.eu [online]. 2020, 35 s. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf>
* OECD (2020), Enhanced Access to Publicly Funded Data for Science, Technology and Innovation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/947717bc-en>.
* Úřad vlády České republiky: Informační systém: Open Access: Dokumenty: Národní strategie otevřeného přístupu ČR k vědeckým informacím na léta 2017-2020 a její akční plán. Úřad vlády České republiky [online]. 2020. Dostupné z: https://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=876326.

**8. Kontakty na zpracovatele RIA**

Kontaktní osoba: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra a Odbor Hlavního architekta eGovernmentu