

Práva k datům spravovaným veřejnými knihovnami ve světle změn informačního zákona¹

Rights to the data administered by public libraries in the light of amendments of the Freedom of Information Act

Doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D. / Ústav práva a technologií Právnické fakulty Masarykovy univerzity (Institute of Law and Technology, Faculty of Law, Masaryk University), Veveří 70, 638 00 Brno

Resumé:

Veřejné knihovny jsou z pohledu práva kulturními institucemi, které ve veřejném zájmu spravují nezanedbatelné informační hodnoty. Jejich činnost je tak mimo jiné upravena též tou částí našeho právního řádu, která zakládá informační povinnosti subjektů hospodařících s veřejnými prostředky (právo na informace) a upravuje další či též opakované užití informací veřejného sektoru. Tento článek se zabývá aktuálními změnami, kterými prochází náš informační zákon, a specifickými právními problémy souvisejícími se zpracováním elektronických povinných výtisků a s digitalizací knihovního fondu.

Klíčová slova: informace veřejného sektoru, autorské právo, licence, otevřená data, digitalizace

Summary:

Public libraries – in the focus of law – are cultural institutions taking care of not negligible values within public interest. Among others, their activities are regulated by the part of the Czech law imposing information duties on publicly funded entities (duties related to the freedom of information) and governing also re-use of the public sector information. This article deals with recent substantive amendments of the Czech Freedom of Information Act and discusses some specific legal problems, as concerns the processing of the obligatorily deposited electronic copies, along with the digitisation of the library funds.

Keywords: public sector information, copyright, license, open data, digitization

Data veřejného sektoru

Fenomén dat veřejného sektoru stabilně přitahoval v posledních patnácti letech v Evropské unii velkou pozornost. Bez ohledu na různá specifika v jednotlivých národních státech se ukázalo, že veřejný sektor je producentem nebo disponentem ohromného množství dat a že tato data mohou mít v případě jejich dalšího zužitkování nedozírnou hodnotu².

Podstatu tohoto fenoménu lze poměrně jednoduše ilustrovat i na drobném legislativně-terminologickém lapsu, jímž je zatížena celá související právní úprava. Ta totiž data (česky údaje) veřejného sektoru označuje jako informace veřejného sektoru (angl. public sector information – PSI). Podobně problematickým způsobem je tato terminologie užitá například i v české zákonné úpravě, která hovoří například o povinnosti poskytovat

¹ Tento článek vznikl v rámci plnění projektu GA15-20763S.

² Marco Ricolfi v této souvislosti píše o „mechanice užití dat veřejného sektoru“ – srov. Ricolfi, M., Sappa, C. Extracting Value from Public Sector Information, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, str. 5.

„informace vztahující se k působnosti“ orgánů veřejné moci nebo o právu „žádat o informaci“³.

Bez ohledu na to, kterou z aktuálně populárních definic pojmu informace použijeme, lze prakticky s jistotou konstatovat, že to, co osoby a orgány pasivně legitimované dle informačního zákona ve valné většině případů zpracovávají, resp. mají poskytovat, nemá s informací pranic společného⁴. Ve skutečnosti totiž tyto subjekty disponují zpravidla „pouze“ daty, jejichž informační hodnota přímo závisí na způsobu jejich užití. Ukázalo se však, že tato data mohou při svém adekvátním dalším užití skutečně generovat informaci, tj. vést k organizaci cílového systému, který data využije, přičemž tímto systémem nemusí být nutně jen veřejný sektor.

Informačním (organizačním) efektem dalšího užití dat veřejného sektoru rozumíme v evropském právu primárně efekt ekonomický. Dominantním účelem evropského práva dalšího užití dat veřejného sektoru je tudíž generování ekonomického užítku, jehož indikátory se týkají ziskovosti, výběru daní, zaměstnanosti apod. Tomu odpovídá též legitimační základ evropské úpravy, jímž je harmonizace vnitřního trhu.

Řada empirických studií prokázala masivní ekonomický potenciál různých typů dat produkovaných veřejným sektorem a v řadě oblastí tak vznikly pozoruhodné podnikatelské projekty zaměřené právě na transformaci dat veřejného sektoru na informaci⁵. Příkladem mohou být nejrůznější komerční meteorologické nebo kartografické služby zpracovávající data získaná od příslušných národních správních úřadů nebo třeba vyhledávače dopravního spojení pracující s daty od orgánů veřejné moci působících na úseku dopravy⁶.

Tento typ organizace, tj. ekonomický efekt, tedy primárně sleduje evropská harmonizační úprava založená na směrnici o PSI⁷. Institut, který je na teleologii tohoto organizačního efektu postaven, označujeme jako další nebo též opakované užití informací veřejného sektoru (PSI re-use)⁸.

Druhý typ informačního potenciálu dat veřejného sektoru má společenský, resp. politický charakter. Data veřejného sektoru jsou totiž při adekvátním dalším užití způsobila

³ Srov. § 2 odst. 1 a § 13 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále pro tento předpis užíváme konzistentně s našimi správními soudy označení „informační zákon“).

⁴ Právní věda většinou pracuje s pojetím informace, na němž stojí Wienerova kybernetika. Wiener sám jej shrnuje do následujících předpokladů: 1) informace je protikladem entropie, 2) živé organismy jsou implicitně vybaveny větším než kritickým množstvím informace a 3) organismy, resp. jejich společenství, reagují na změnu podmínek produkcí informace – viz Wiener, N. *Cybernetics: Or the Control and Communication in the Animal and the Machine*. Cambridge: MIT Press, 1961, str. 11. Z toho plyne, že data mají pouze potenciál informovat, zatímco o informaci můžeme hovořit až tehdy, má-li užití dat reálný organizační efekt (tj. snižuje entropii).

⁵ V Evropě je zřejmě nejbohatším zdrojem těchto empirických dat portál ePSIPlatform na adrese <http://epsiplatform.eu>.

⁶ Velký ekonomický potenciál mají též data právní povahy, tj. například judikatura, různé rejstříky apod. – k tomu srov. např. Leith, F. *Developing European Legal Information Markets based on Government Information*, *International Journal of Law and Information Technology*, 12(3), 247.

⁷ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

⁸ Fenomén právní regulace dalšího užití informací veřejného sektoru byl předmětem vědecké pozornosti dávno před tím, než vznikla evropská právní úprava – viz např. Burkert, H. *Public Sector Information: Towards a More Comprehensive Approach in Information Law?* *Journal of Law and Information Science*. 1992, 3(1), 47.

organizovat občanskou společnost tím, že politický diskurs obohatí o empirické vstupy týkající se reálného fungování státu⁹. Typicky tedy například veřejná diskuse nad daty týkajícími se nevýhodné veřejné zakázky (tj. např. nad cenou určitého plnění) ve výsledku způsobí tlak na efektivnější využití veřejných prostředků. Data tedy ve výsledku informují, resp. organizují, stát, neboť vedou k vyšší efektivitě jeho fungování. Institut, který byl za účelem dosažení tohoto typu pozitivního informačního efektu v právu zaveden, nazýváme právem na svobodný přístup k informacím nebo prostě jen právem na informace¹⁰.

Zatímco je ekonomický efekt primárním motivem evropské úpravy dalšího užití PSI¹¹, představuje využití společenského organizačního potenciálu dat veřejného sektoru pro evropské právo evidentní tabu. Žádná součást primárního či sekundárního evropského práva totiž neobsahuje ani náznak toho, že by politicky motivovaná transparentnost veřejného sektoru členských států měla představovat společný zájem prosazovaný prostřednictvím *acquis* a unijních orgánů¹².

Z právě uvedeného plyne, že zatímco je institut dalšího užití informací veřejného sektoru harmonizován v rámci unie členských států, je naopak otázka existence a rozsahu institutu práva na informace zcela v diskreci národních právních úprav. Zjednodušeně řečeno nám tedy evropská úprava nenařizuje, jaká data má o sobě stát poskytovat k dalšímu užití – pokud je však poskytne, je prostřednictvím harmonizační sekundární evropské legislativy vcelku přesně upraveno, za jakých to má být podmínek.

Informační zákon jako sluha dvou pánů

Z právě uvedeného plyne, že je poněkud problematické, pokud jsou v českém právu oba instituty – institut práva na informace a institut dalšího užití informací veřejného sektoru – upraveny jedním zákonem. Nevadí přitom samozřejmě jednotná terminologie ani systematická. Problematická je především jednota v otázce principů a použitých regulatorních metod. Jen těžko se totiž za užití jednoho nástroje dosahuje naráz dvou diametrálně odchylných regulatorních účelů, resp., slovy našeho Ústavního soudu, jen obtížně se hledá jeden zákonný lék, který by byl schopen naráz s maximální účinností léčit dvě z podstaty zcela odlišné společenské choroby¹³.

⁹ Historii tohoto typu užití dat veřejného sektoru lze nejlépe sledovat na vývoji federálních a státních regulačních nástrojů ve Spojených státech – viz např. Perritt, H. H. *Electronic Freedom of Information*, *Administrative Law Review*. 1998, **50**, 391.

¹⁰ K pojmu viz např. Richardson, E. L. *Freedom of Information*, *Loyola Law Review*, číslo 20, 1973, str. 45. Z českých publikací stojí za zmínku např. systematické řazení, které ve své knize *Politická práva* použil Pavel Molek – právo na informace zde vykládá jako komponentu práva na svobodu projevu – viz Molek, P. *Politická práva*, Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 93. Je však třeba v této souvislosti upozornit na skutečnost, že data získaná na základě práva na informace mohou svoji funkci plnit i bez toho, aby je jejich příjemce nadále použil formou veřejného projevu.

¹¹ Srov. Janssen, K. Dumortier, J. *Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road*, *International Journal of Law and Information Technology*. 2003, **11**(2), 184.

¹² Srov. Curtin, D. M. *Democracy and the Internet: The European Union in the Avant-garde?* *International Law Forum du droit international*. **2**, 149.

¹³ Ústavní soud užil tohoto slovníku v souvislosti s argumentací aktualistické metody teleologické interpretace práva v případě Sp. zn. III. ÚS 288/04. Citoval přitom Lona Fullera, který píše, že „k porozumění zákonu je třeba porozumět chorobě společnosti“ – viz Fuller, L. L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998, str. 81.

V našem případě však je zahrnutí obou institutů pod jednu zákonnou úpravu vcelku pochopitelné. Původně totiž u nás existovala pouze zákonná úprava práva na informace a další užití informací veřejného sektoru se k ní připojilo až v důsledku povinnosti harmonizovat směrnici o PSI. V době, kdy k harmonizaci došlo, přitom bylo o problematice právní regulace dalšího užití informací veřejného sektoru známo tak málo, že harmonizační novelizace byla naprosto minimalistická – téměř na hraně souladu s požadavky evropského práva – a využila již existující struktury předpisu, který upravoval víceméně též objekt, tj. data veřejného sektoru.

Až první novela směrnice a zkušenosti získané především na základě sporů o exkluzivní smlouvy na další užití dat veřejného sektoru vedly k tomu, že byla institutu dalšího užití věnována u nás větší než nepatrná legislativní pozornost. Poslední úprava informačního zákona tedy má ambici nejen nekompromisně harmonizovat novelizovanou směrnici o dalším užití dat veřejného sektoru, ale především specifikovat oba diametrálně odlišné účely informačního zákona.

Asi nejobtížnějším momentem aplikace předchozí i novelizované verze našeho informačního zákona je otázka specifikace jeho věcného rozsahu vzhledem k typům dat, k jejichž poskytování veřejnosti se váží právní povinnosti (anglicky se tento problém označuje jako vztah mezi právem na přístup – access – a právem dalšího užití – re-use). Právo na informace se totiž týká dat, jejichž předání žadateli je kryto, byť i jen hypotetickým, veřejným zájmem a jeho realizace má za následek povinnost příslušného orgánu veřejné moci nebo jiného subjektu data vydat. Skutečnost, že má žadatel právo na informace a díky tomuto právu se k určitým datům dostane, pak samozřejmě neznamená, že má možnost všechna taková data dále volně užívat dle libosti – v tom je omezen standardními ochrannými instituty včetně práva na ochranu osobnosti, právy duševního vlastnictví apod.¹⁴

Právo opakovaného užití informací veřejného sektoru ve smyslu směrnice se naopak netýká otázky dostupnosti, resp. přístupu k datům, ale až práv a povinností příslušných orgánů veřejné moci nebo jiných subjektů založených v situaci, kdy jsou data k dalšímu užití uvolněna. Může přitom jít o data, na jejichž uvolnění je veřejný zájem (tj. o data, na jejichž vydání mají oprávněné osoby shora zmíněné právo), ale též o data, která s veřejným zájmem nemají nic společného a povinné subjekty je poskytují k dalšímu užití z vlastního vůle – typickým příkladem jsou třeba data o počasí ze státních meteorologických služeb.

Z právě uvedeného tedy vyplývá, že právo dalšího užití informací veřejného sektoru postihuje nesrovnatelně širší okruh dat než právo na informace. Převedeno do roviny praktického příkladu tak právo na informace postihuje například data o platu a odměnách ředitele Národní knihovny ČR nebo data o akvizičních smlouvách, které knihovna uzavírá, přičemž knihovna je povinna tato data na žádost vydat. Prostřednictvím práva na informace se už ale nelze domáhat například poskytnutí digitalizovaného konzervačního fondu – na tom totiž zřejmě není ani hypotetický veřejný zájem.

Jestliže se však Národní knihovna ČR sama rozhodne poskytnout svůj digitalizovaný konzervační fond třetím osobám (samozřejmě za předpokladu, že jí v tom nebrání

¹⁴ Není přitom pravda, že by existence těchto práv musela vždy přímo bránit vydání dat. Tam, kde je veřejný zájem na vydání dat silnější, musí taková práva ustoupit. Metodu proporcionality, která je v těchto případech k poměřování v kolizi stojících práv užívána, vysvětluje někdejší místopředseda Ústavního soudu Pavel Holländer v knize Holländer, P. *Filosofie práva*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 139.

majetková práva autorská), dopadá na její práva a povinnosti institut práva dalšího užití – typicky tedy musí knihovna v takovém případě např. dát tato data k dispozici všem zájemcům za stejných podmínek a nesmí nikoho bezdůvodně diskriminovat rozsahem dat, jejich formáty nebo třeba cenou licence za jejich další reprodukci.

Institut dalšího užití informací veřejného sektoru, jehož důkladnější úpravu přináší aktuální novela informačního zákona, tedy nemění okruh dat povinně poskytovaných žadatelům ani jinak neupravuje právo na informace, ale pouze konkretizuje podmínky, za nichž jsou data poskytována zájemcům k dalšímu komerčnímu nebo nekomerčnímu užití. Přenáší-li tedy současná novelizace do našeho informačního zákona především změny ve směrnici o PSI, znamená to, že v otázkách povinnosti poskytovat informace, resp. práva na jejich získání, se nic podstatného nemění.

Dopady informačního zákona na veřejné knihovny

V původním znění se směrnice č. 2003/98/ES prakticky nedotýkala takzvaných kulturních institucí, mezi něž patří na prvním místě právě knihovny, muzea, archivy a jiné organizace, do jejichž primárního předmětu činnosti patří péče o kulturní dědictví¹⁵. Důvodem byla především skutečnost, že komplexní úprava dalšího užití dat veřejného sektoru byla v celosvětovém měřítku zcela nová a jen těžko se dal předpokládat její reálný dopad. Za této situace se tedy evropský právotvůrce rozhodl pokrýt primárně ty obory činnosti veřejných korporací, v nichž jsou produkce dat a jejich poskytování k dalšímu užití ekonomicky a právně zmapovány¹⁶. Roli zcela jistě sehrála i skutečnost, že to, co novelizovaná směrnice označuje za kulturní instituce, je zdrojem nepředstavitelného objemu dat a jen těžko se dal předem odhadnout efekt, který by nová mandatorní úprava dalšího užití na tyto subjekty měla (i nepatrná chyba by totiž mohla přinést nedozírné výdaje nebo i nenapravitelné kulturní ztráty).

Až poté, co byla získána dostatečná zkušenost s fungováním první verze směrnice o PSI, přistoupil evropský právotvůrce k rozšíření její osobní působnosti (tj. okruhu subjektů, na něž dopadají příslušné právní povinnosti) též o kulturní instituce. Z nich však byly vybrány pouze ty¹⁷, které nezávisle spravují kulturní dědictví s dominantním původem u třetích osob. Ani po novelizaci se tedy směrnice nedotýká například archivů veřejných uměleckých souborů¹⁸.

Zahrnutí veřejných knihoven či muzeí pod rozsah osobní působnosti směrnice nepřineslo z pohledu českého práva nic podstatného. Tyto instituce totiž i před účinností novely spadaly do rámce působnosti informačního zákona a vztahovala se na ně, aniž

¹⁵ Srov. čl. 1 odst. 1 písm. e) směrnice o PSI.

¹⁶ Sama směrnice o PSI dává v odst. 4 preambule příklady dat z oblasti „sociální, hospodářské, zeměpisné, meteorologické, turistické informace, informace o podnikání, patentech a vzdělávání“.

¹⁷ Jde o instituce, jejichž fond byl vytvořen mimo ně, tj. knihovna např. disponuje audiovizuálními záznamy – ty ale nepocházejí z její vlastní umělecké činnosti. Oproti tomu např. archiv filharmonie obsahuje primárně záznamy jejích vlastních vystoupení.

¹⁸ Vysvětlení nabízí odst. 18 preambule ke směrnici č. 2013/37/EU, v němž je uvedeno, že směrnice se bude nově vztahovat na „knihovny včetně univerzitních, muzea a archivy, protože jejich sbírky jsou a čím dál více budou cenným materiálem pro opakované použití v mnoha produktech, jako jsou mobilní aplikace. Ostatní typy kulturních institucí (například orchestry, opery, balety a divadla), včetně archivů, které jsou jejich součástí, by měly zůstat mimo její působnost pro svou specifickou povahu umění spočívající v uměleckém výkonu. Protože na téměř všechen jejich materiál se vztahují práva duševního vlastnictví třetích stran, a tento materiál by proto zůstal vyňat z oblasti působnosti této směrnice, zahrnutí těchto institucí do její oblasti působnosti by mělo malý účinek“.

by to původní směrnice č. 2003/98/ES vyžadovala, též úprava dalšího užití obsažená povětšinou v § 14a. To, co je považováno za jednu z nejdůležitějších změn v evropském právu dalšího užití dat veřejného sektoru, tj. zahrnutí vybraných kulturních institucí do příslušného regulačního rámce, se tedy českých knihoven prakticky nedotklo.

Je tedy v této souvislosti pozoruhodné, že se naše veřejné knihovny začaly o problematiku dalšího užití svých dat živě zajímat až v souvislosti s aktuální novelou informačního zákona. Ta sice přináší díky novele směrnice č. 2003/98/ES vcelku rigorózní konkretizaci řady právních povinností, ale rozhodně nelze tvrdit, že by do našeho právního řádu zaváděla povinným subjektům nějaká nová omezení. Hlavní motivy evropské právní úpravy dalšího užití dat veřejného sektoru totiž již byly obsaženy právě v (pravda, nikoli úplně výmluvném) § 14a informačního zákona, který všechny subjekty spadající do osobní působnosti informačního zákona (včetně veřejných knihoven) například zavazoval ve vztahu k jejich datům k nediskriminačnímu a transparentnímu jednání nebo jim zakazoval exkluzivní licenční dohody¹⁹. Novela evropské směrnice tak v některých směrech přináší dokonce zmírnění zákazů, které evropský právotvůrce sice původně na knihovny necílil, ale v českém právu díky zahrnutí knihoven pod působnost informačního zákona doposud platily (typicky se to týká zakazu exkluzivních dohod v případech digitalizace – k tomu viz dále).

Další užití informací veřejného sektoru představuje ve vztahu ke kulturním institucím velmi komplexní problematiku s řadou dalších právních souvislostí. V dalším textu se zaměříme především na dva regulatorní fenomény, které považujeme vzhledem k aktuální praxi veřejných knihoven a centrálních knihovnických institucí (národních knihoven) za vysoce problematické – na další užití elektronických povinných výtisků a digitalizaci knihovního fondu.

Elektronické povinné výtisky

Předávání povinných výtisků patří mezi tradiční povinnosti vydavatelů – je založeno na modelu vrchnostenského patentu, kdy správní orgán uznává a eviduje publikaci a zároveň ji vybraná kulturní instituce archivuje jako součást národního kulturního dědictví. V České republice se, podobně jako v jiných částech Evropy, v otázce registrační povinnosti liší situace u periodických a neperiodických publikací. Zatímco periodické publikace podléhají povinné registraci a jejich uvedení na trh mimo oficiální registrační schéma je správním deliktem, je registrace neperiodických publikací obecně fakultativní²⁰. V obou případech, tj. u periodického i neperiodického tisku, se povinnost odevzdávat povinné výtisky řeší formou zaslání fyzických kopií vybraným knihovnám.

Elektronické formy publikace přinesly do problematiky povinných výtisků několik nových momentů. Předně se začaly zaměřovat kontury základních pojmů periodického a neperiodického tisku, a to kvůli relativizaci pojmu vydání. Zejména v případě online informačních zdrojů je běžné, že je příslušná publikace vlastně vydána jen jednou (je zpřístupněna její webová prezentace) a její obsah pak je doplňován průběžně bez

¹⁹ Spíše pro pořádek lze připomenout, že ustanovení § 14a se vztahovala na jakékoli případy dalšího užití dat spravovaných veřejnými knihovnami, tj. i na ty, které byly vyňaty z práva na informace na základě ust. § 11 odst. 5 písm. d) informačního zákona.

²⁰ Pro přesnost je třeba doplnit, že obligatornost registrace neperiodické publikace může vyplývat z kombinace jiných právních povinností – např. přidělení veřejných prostředků pro vědecký grant může být podmíněno publikací výstupu s uvedením Mezinárodního standardního čísla knihy (ISBN).

evidentní periodicity. V řadě případů je frekvence změny v obsahu dána nikoli vůlí vydavatele, ale vnějšími faktory – typicky v případech, kdy obsah online publikace vytvářejí sami konzumenti, nebo tam, kde je online publikace zčásti nebo zcela obsahově postavena na instantní republikaci dat z externích zdrojů. Vzhledem ke vzniku zcela nových interaktivních publikačních formátů dokonce dochází i k relativizaci pojmu vydavatele. Někdy je tak nutno rozlišovat, ve kterých částech obsahu plní subjekt provozující online publikaci roli vydavatele a pro které obsahové komponenty je z hlediska platného práva nutno považovat jej pouze za poskytovatele služby informační společnosti²¹.

Užití nástrojů pro počítačové zpracování dat každopádně není jen otázkou formy výsledné periodické nebo neperiodické publikace. Až na výjimky v podobě punkové produkce se totiž kompletně digitalizoval celý produkční řetězec i v případech publikací, jejichž výslednou formou je tisk. Též u tištěných knih nebo novin má nyní elektronickou formu vše od původního obsahu přes výsledek redakčního zpracování až po konečnou grafickou úpravu.

Jestliže má být účelem povinného výtisku konzervace národního kulturního fondu, nabízí se elektronický povinný výtisk v řadě případů v porovnání s tiskem jako nesrovnatelně efektivnější řešení. S výjimkou případů, kdy má smysl uchovávat samotný výtisk (typicky u bibliofilů), je zpracování elektronického povinného výtisku na straně kulturní instituce především organizačně jednodušší, levnější a bezpečnější – elektronický povinný výtisk lze např. uchovávat v nekonečném množství záloh, které lze libovolně geograficky distribuovat. Vedle toho poskytuje elektronická forma povinného výtisku další vysoce užitečné funkcionality – v textovém i obrazovém obsahu totiž umožňuje automatizovaně vyhledávat, resp. může se stát plnohodnotnou součástí širší znalostní báze (včetně např. zahrnutí do systému pro kontrolu plagiátů). Nezanedbatelnou výhodou pak je též zachování technické kvality původní předlohy pro případné potřeby pozdější reprodukce, ať už jde o reprodukci formou tištěné kopie, kterou si čtenář udělá pro osobní potřebu, nebo o jiné užití předlohy např. poté, kdy již publikace není komerčně dostupná nebo kdy k ní vyprší majetková práva autorská. Další výhody z pohledu zájmu na rozvoji národního kulturního fondu, jenž je reprezentován národními kulturními institucemi, zahrnují např. možnost současného zpracování rozsáhlých metadat, možnost automatizované evidence různých jazykových verzí apod.

Z pohledu vydavatele je elektronická forma povinného výtisku rovněž výhodná. Vzdle nulových marginálních nákladů na elektronickou kopii může dojít v situacích, kdy je povinný výtisk nutno distribuovat na více míst, ke sloučení této povinnosti. Povinné výtisky tak může jednoduše přijímat jedna oprávněná instituce a ta je pak dále rozesílat, resp. poskytovat k nim přístup ostatním. Především však je ukládání elektronických povinných výtisků z hlediska vydavatele možno vnímat jako službu trvalého důvěryhodného uložení dat – ta mohou být nadále k dispozici pro případ potřeby a vydavatel tím tedy získává zdarma službu důvěryhodného repozitáře s neomezenou kapacitou a dobou uložení.

Takto uložená publikace může navíc v případě zájmu vydavatele fungovat například i jako nástroj k realizaci zcela nového typu obchodního modelu. V současné době je

²¹ Takové rozlišení je v praxi klíčové především vzhledem k odpovědnosti příslušného subjektu za eventuální protiprávnost publikovaného obsahu. Hovoříme v této souvislosti o rozdílu mezi poskytovatelem služby a poskytovatelem obsahu. U řady služeb informační společnosti může být tento rozdíl jen obtížně rozeznatelný. To dokládá mj. i mediálně široce známý případ Delfi – viz rozhodnutí Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Delfi proti Estonsku, č.j. 64569/09.

sice možné, aby se z digitalizovaných publikací pořizovaly v knihovnách listinné stejnopisy, pro vydavatele však takové řešení není příliš výhodné. Knihovny totiž za tento typ zákonné licence hradí odměnu neadresně prostřednictvím kolektivního správce práv.

V případech kopírování fyzických výtisků různých publikací jde o jediné možné řešení, neboť technicky nelze evidovat, z jakých publikací si čtenáři příslušné listinné kopie nebo stejnopisy pořizují (platí se tedy paušální sazba kolektivnímu správci a ten ji pak podle nějakého více či méně spravedlivého klíče dělí – po odečtení vlastní rezie – mezi vydavatele). Elektronický povinný výtisk naproti tomu umožňuje knihovně mít dokonalý přehled o tom, z jakých publikací si čtenáři tisknou fyzické stejnopisy. Namísto neadresných paušálních náhrad může pak knihovna hradit přesně kalkulovanou úhradu adresně konkrétnímu vydavateli – především pro menší vydavatele nebo pro nízkonákladové tituly může tak jít o vítaný zdroj dodatečných příjmů (naopak lze samozřejmě očekávat, že kolektivní správce se takovému způsobu adresného hrazení licenčních poplatků bude z logických důvodů bránit).

Z právního hlediska nepředstavuje zavedení možnosti či povinnosti ukládat elektronické povinné výtisky nikterak složité zadání²². Vzhledem k tomu, že dotčené knihovny již mají bohaté zkušenosti se zpracováním digitalizovaných publikací²³, není zřejmě ani důvod k obavám, že by z nich snad elektronické povinné výtisky houfně unikaly a hromadně se pak šířily mezi čtenáři²⁴.

Z hlediska dopadů informačního zákona je třeba všimnout si především zahrnutí povinných výtisků do jeho věcného rozsahu. Nepochybně totiž je obsah periodických i neperiodických publikací možno považovat za data (terminologií informačního zákona za „informace“) vztahující se k působnosti veřejné kulturní instituce (knihovny s právem povinného výtisku). Otázka média je v tomto případě irelevantní, neboť zákon se vztahuje na data v elektronické i listinné formě.

Povinné výtisky jsou tedy i se zbytkem knihovního fondu považovány za data (zákonnou terminologií za informace) ve smyslu informačního zákona. Přesto však tohoto zákona nelze až na jednu výjimku (viz dále) použít k tomu, aby se případný zájemce například domohl kopie (listinné nebo elektronické). Informační zákon je totiž obecným předpisem, jímž se řídí přístup k datům veřejného sektoru – je-li poskytování dat nějakého typu upraveno speciálně, má tato úprava oproti informačnímu zákonu přednost²⁵. Zpřístupňování různých typů knihovních fondů (včetně digitalizovaných publikací a eventuálních elektronických povinných výtisků) takovou speciální úpravu

²² Návrh zákonné úpravy elektronických povinných výtisků pro periodický i neperiodický tisk byl jedním z výstupů Programu aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (NAKI) zpracovaných v rámci projektu Správa elektronických publikací v síti knihoven ČR. Podrobněji viz Matušík, Z. Právní podmínky sběru povinného depozitu elektronických publikací, jejich zpracování a zpřístupnění v knihovnách, *Knihovna: knihovnická revue*. 2014, 25(1), 55–83.

²³ Řada našich knihoven v minulosti využila možnosti dané ust. § 37 odst. 1 písm. c) autorského zákona a digitalizovala různé části svého fondu. V návaznosti na typ projektu se jednalo o konzervační digitalizaci pro vnitřní potřebu knihovny, v jiných případech byly digitalizované publikace i zpřístupněny čtenářům na základě zákonné licence.

²⁴ V naší praxi se doposud nevyskytl případ, kdy by se z knihoven rozšířily digitalizované publikace určené ke zpřístupnění terminálovým způsobem, tj. publikace zpřístupněné ve smyslu ust. § 37 odst. 1 písm. c) autorského zákona „jednotlivcům ze strany veřejnosti prostřednictvím k tomu určených technických zařízení umístěných v jeho objektech (roz. v objektech knihoven – doplnil RP), a to výhradně pro účely výzkumu nebo soukromého studia takových osob“.

²⁵ Viz § 2 odst. 3 informačního zákona.

má, a to především v knihovním a autorském zákoně²⁶. Informační zákon se tedy ve vztahu k tištěným nebo elektronickým datům zpracovávaným jako součást některého typu knihovního fondu nepoužije – jedinou možností, jak se k těmto datům (knihám, časopisům apod.) může zájemce z řad veřejnosti dobrat, je tedy postupem dle knihovního zákona, tj. prostřednictvím veřejných knihovnických a informačních služeb.

Jedinou shora zmíněnou výjimkou, kdy se na dispozici s knihovním fondem bude vztahovat informační zákon, je poskytnutí různých typů knihovních dat (samotných publikací i knihovních metadat) k dalšímu užití. Typicky jde například o situace, kdy knihovna dává k dispozici třetím subjektům svoji evidenci knihovního fondu. Jiným příkladem mohou být situace, kdy se knihovna rozhodne uvolnit k dalšímu užití elektronické publikace, které má ve své dispozici a k nimž vypršela majetková práva autorská, nebo publikace, jež jsou distribuovány pod některou z veřejných licencí. Tyto případy dispozice s daty knihovní zákon nepokrývá a použije se na ně tedy těch ustanovení informačního zákona, která se týkají dalšího užití dat veřejného sektoru (tj. harmonizačních ustanovení vzhledem ke směrnici o PSI). Stručně řečeno to tedy znamená, že knihovna bude muset v takovém případě postupovat transparentně a nediskriminačně (tj. umožnit další užití těchto dat všem zájemcům za stejných podmínek) a bude omezena v možnosti účtovat za další užití licenční poplatky²⁷.

Digitalizace a problém exkluzivity

Není smyslem tohoto krátkého textu poukazovat na výhody digitalizace knihovního fondu ani na technické obtíže, které jsou s ní spojeny. Pro potřeby dalšího výkladu budeme pouze vycházet z dostupných publikací a předpokládat, že digitalizace je z hlediska konzervace a dalšího využití knihovního fondu výhodná a vysoce žádoucí²⁸. Rovněž budeme předpokládat, že proces digitalizace je především kvůli logistickým otázkám poměrně organizačně a časově náročný a že především u starších částí knihovních fondů může představovat netriviální technické zadání. Zadáním pro právní úpravu pak v tomto směru je především vytvořit motivační nástroje pro investice do digitalizace, zajistit přitom integritu kulturního dědictví a vyváženě „ošetřit“ možnosti dalšího užití digitalizovaných publikací (můžeme totiž předpokládat, že možnosti užití digitalizovaných publikací jsou v porovnání s fyzickými výtisky nesrovnatelně širší²⁹).

Předně je třeba poukázat na skutečnost, že není obecně jasno v otázce, zda, resp. kdy, je digitalizovaná publikace *per se* chráněna autorským právem. Tato nejistota je předně způsobena tím, že autorské právo se zhruba od poloviny minulého století poněkud odklonilo od původní své myšlenky, že totiž má zajišťovat především monopol

²⁶ Viz zejm. § 37 autorského zákona a § 4 knihovního zákona.

²⁷ Omezení týkající se možnosti stanovit vyšší licenčních poplatků za další užití dat veřejného sektoru bylo předmětem rozsáhlých diskusí – srov. např. Ricolfi, M. Charging Policy: A Conceptual Framework for EU Guidance to the Member States, *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2012, 6(3), 401. V českém právu se i po zpřísnění evropské úpravy nic nemění, neboť informační zákon od počátku stojí na restriktivním pravidle kalkulace marginálních nákladů za reprodukci požadovaných dat (viz § 17 odst. 1 informačního zákona), které se na účtování licenčních poplatků za další užití dat veřejného sektoru vztahuje obdobně (viz § 14a odst. 2 informačního zákona).

²⁸ Srov. např. Madison, M., B. T. Frischmann a G. K. Strandbur. Constructing Commons in the Cultural Environment, *Cornell Law Review*. 2010, 95(4), 657.

²⁹ Podrobně k tomu viz op. cit., str. 657.

autora na ekonomický užitek z jeho kreativního výtvaru. Vedle toho, že se z různých více či méně racionálních důvodů začalo na autora v autorském právu jaksi zapomínat, se autorské právo též dostalo do situace, kdy se namísto ekonomického užítku začalo až fetišisticky věnovat ochraně kopií. Otázka kreativity či její ekonomické užitečnosti tedy v autorském právu ustoupila restriktivní až frenetické snaze o kontrolu počtu kopií v bláhovém domnění, že tento přístup zajistí ve výsledku kýžený ekonomický efekt³⁰.

Za této situace chápou se obránci tzv. feudalistického pojetí autorského práva³¹ každé příležitosti k tomu, aby deklarovali ochranu čehokoli, co může i jen vzdáleně připomínat autorské dílo, a práva z této ochrany přičítali subjektům, které s autorem, resp. s kreativní činností, nemají nic společného. Můžeme se tedy setkat i s extrémistickými názory v tom smyslu, že digitální sken knihy je sám o sobě autorským dílem. Pokud bychom tomuto, z hlediska fundamentální teleologie autorského práva pomýlenému, nápadu³² přisvědčili, znamenalo by to, že prosté naskenování publikace postačí k tomu, aby se pořizovatel jejího digitálního obrazu stal vykonavatelem majetkových práv autorských k tomuto obrazu³³.

Naštěstí není příliš pravděpodobné, že by se evropské soudy (včetně českých) začaly k této extrémistické pozici klonit. Soudní dvůr sám totiž opakovaně deklaruje důvodnost autorskoprávní ochrany pouze tam, kde jde o výsledek svobodné tvůrčí činnosti určitého autora³⁴. Vedle kreativity, resp. vlastního kreativního vstupu autora tak je v tomto případě kladen důraz i na svobodnou možnost projevit tvůrčí schopnosti – v případě, kdy jde pouze o digitální zachycení nebo mechanické restaurování publikace do digitální podoby, nemůže být tedy výsledku přiznán charakter díla vzniklého kreativním zpracováním originálu³⁵. Takový závěr by byl stejně absurdní jako tvrzení, že restaurátor Michelangelových fresek má k nim najednou majetková práva autorská.

Publikace, u níž vypršela majetková práva autorská, tedy nemůže být po své digitalizaci nově chráněna jako autorské dílo. Tím však vyvstává problém, jakým způsobem motivovat subjekty k investicím do digitalizace publikací za situace, kdy výsledek nebude požívat *ex lege* restriktivní ochrany, tj. pořizovatel digitálního obrazu nebude mít možnost *de iure* disponovat s jeho dalším užitím.

³⁰ Tento proces líčí včetně jeho souvislostí monografie Lessig, L. *Freeculture*. New York: The Penguin Press, 2004. Kniha je k volnému stažení pod licencí Creative Commons na adrese <http://www.free-culture.cc/freeculture.pdf>.

³¹ K pojmu informačního feudalismu viz obsáhlou monografii předního odborníka na problematiku dalšího užití dat veřejného sektoru Drahos, P., Braithwaite, J. *Information Feudalism*. New York: The New Press, 2002.

³² Účelem autorského práva je především ochrana výsledků kreativní investice. Pokud někdo investuje pouze finančně, existují k ochraně plodů takové investice v právu jiné ochranné instituty, typicky například právo proti nekalé soutěži a jeho soudcovské skutkové podstaty týkající se parazitních soutěžních praktik.

³³ Možnost nové autorskoprávní ochrany prostého digitálního obrazu autorského díla, u něhož vypršela majetková práva autorská, však odmítá dokonce i britský Úřad duševního vlastnictví. Anglické autorské právo je přitom v Evropě co do možností ochrany autorských děl bezkonkurenčně nejbenevolentnější (ochrana je zde přiznávána i mechanickým obrazům, tj. např. snímkům z lékařských přístrojů). Pozice úřadu, který následoval rozhodovací praxi Soudního dvora (viz dále), byla shrnuta v dokumentu *Copyright Notice: digital images, photographs and the internet*, dostupném na adrese https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481194/c-notice-201401.pdf.

³⁴ K tomu srov. např. rozhodnutí ve věci C-145/10 Painer v. Standard Verlags GmbH.

³⁵ K požadavku samostatného svobodného projevu tvůrčí činnosti viz rozhodnutí Soudního dvora ve věci nebo C-403/08 a C-429/08 Football Association Premier League Ltd & others v. QC Leisure & Others / Karen Murphy v. Media Protection Services Ltd.

Kde existuje politická vůle investovat do konzervace kulturního dědictví, může být řešením využití veřejných prostředků. Knihovny mohou v takovém případě využít nejrůznějších forem veřejné podpory, digitalizaci samy financovat a dále se pak rozhodovat, jak s digitálními obrazy svého knižního fondu naloží. Pokud jsou digitalizované publikace stále chráněny majetkovými právy autorskými, jsou samozřejmě v tomto směru knihovny stále omezeny – tam, kde již majetková práva autorská zanikla, však mohou knihovny přistoupit k nejrůznějším formám zpřístupnění svého fondu včetně jeho obecného zveřejnění např. prostřednictvím webových aplikací.

Nemohou-li se knihovny spolehnout na osvícenost politické reprezentace ani si z nějakého důvodu nemohou obstarat prostředky na digitalizaci jinde, představuje jedinou možnost řešení relativní komerční motivace nezávislých podnikatelů. Model, který ve velkém začala na komerční bázi praktikovat např. společnost Google, je postaven na předpokladu, že digitalizace je provedena zdarma. Výsledná data však pořizovatel skenu pečlivě chrání před únikem a k témuž zaváže i knihovnu, která mu pro digitalizaci poskytla zdrojové dokumenty.³⁶ Ve výsledku tedy pořizovatel skenu smluvně (relativně) zaváže knihovnu k tomu, že knihovna bude používat digitalizované publikace výlučně pro vlastní potřebu a případně je zpřístupňovat veřejnosti stejným způsobem jako u publikací chráněných majetkovými právy autorskými (tj. výlučně prostřednictvím terminálů v prostorách knihovny). Pořizovatel sám pak je oprávněn užívat digitalizované publikace dle svého uvážení – aby si zachoval ekonomickou výhodu plynoucí vlastní z exkluzivní kontroly, provede to prostřednictvím takového technického modelu, který mu z nich zajistí odpovídající příjem a přitom neumožní jejich další reprodukci (typickým příkladem je právě služba Vyhledávání knih Google – books.google, <http://books.google.cz>).

Z ekonomického hlediska je takový postup funkční. Pro knihovnu jde o možnost, jak docílit, alespoň z hlediska jejich vnitřních potřeb, pozitivních efektů digitalizace bez nutnosti vlastních investic. Jediným obecným problémem je v tomto směru relativně sjednaná exkluzivita, která brání zřejmě nejzajímavějšímu pozitivnímu účinku digitalizace, kterým by mohla být široká publicita příslušných publikací.

Díky tomu, že byly kulturní instituce dříve vyňaty z působnosti původní směrnice o PSI, knihovnám v řadě členských států nic nebránilo v uzavírání smluv, které shora popsanou relativní exkluzivitu zajišťovaly. Vzhledem ke shora popsané inkluzi knihoven pod osobní působnost českého informačního zákona však se na naše knihovny zákaz exkluzivních dohod i dříve vztahoval. Pokud tedy model bezúplatné digitalizace výměnou za exkluzivní možnost nakládat s daty pro pořizovatele skenu naše knihovny prakticky, jednaly doposud v rozporu s ust. § 14a odst. 4 informačního zákona³⁷.

³⁶ Je v tomto směru z obchodního hlediska pochopitelné a přesto logicky paradoxní, že se Google na jedné straně snaží maximálně využívat výjimek z ochrany majetkových práv autorských a na straně druhé si obdobnou ochranu snaží sám v maximální míře zajistit. Připomíná to ideologický obrat řady předlistopadových komunistů, kteří od frenetického boje za zásadu „co je tvoje, to je moje“ plynule přešli v devadesátých letech k libertariánskému „co je moje, na to mi nesahej“. Podrobněji viz např. Alterwain, A. Google Books and Digitisation of Libraries: Fair Use or Extension of Copyright? *Convergence*. 2007, 3(2), 139.

³⁷ Zde je třeba připomenout, že zatímco odst. 1 tohoto ustanovení se vztahuje pouze na data chráněná majetkovým právem autorským, ostatní odstavce se vztahují na všechny případy licencování práv k užití dat veřejného sektoru. Byť tedy v tomto případě nejde o licenci v pravém smyslu toho slova (k digitalizovaným datům totiž absolutní práva nemá nikdo, neboť sken není autorským právem *per se* chráněn), dopadá zákaz exkluzivních dohod na všechny případy, kdy povinný subjekt kontrahuje dispozici s daty, tj. vč. smluv sjednávajících relativní exkluzivitu jako v právě popsaném případě, smluv týkajících se dispozic s právy *sui generis* apod.

Novelizované znění našeho informačního zákona již bude ve vztahu k digitalizaci knihovního fondu veřejných knihoven v každém případě implementovat čl. 9 směrnice č. 2013/37/EU, resp. novelizovaný čl. 11 odst. 2a. Toto ustanovení, populárně známé též jako „výjimka Google“, dává kulturním institucím možnost sjednat shora popsanou exkluzivitu. Jedná se o reakci na změnu v osobní působnosti celé směrnice, která nově shora zmíněné kulturní instituce již zahrnuje a dává jim tudíž možnost v dosavadní praxi exkluzivních dohod víceméně pokračovat. Omezení, která citované ustanovení zavádí, jsou spíše kosmetická a spočívají prakticky jen v nutnosti periodicky přezkoumávat důvodnost exkluzivních dohod. Pro české kulturní instituce včetně knihoven však tato výjimka prakticky znamená uvolnění dosavadní restrikce a možnost tyto exkluzivní smlouvy sjednávat.

K právě uvedenému je vhodné připojit ještě poznámku ohledně exkluzivity v samotném přístupu ke zdrojovým dokumentům. Nejde totiž pouze o to, do jaké míry je vhodné či potřebné umožnit knihovnám sjednávání exkluzivních smluv k výsledkům digitalizace, ale též o to, do jaké míry mohou knihovny autonomně rozhodovat o samotné možnosti provést digitalizaci. Jak vyplynulo ze shora uvedeného, je totiž přístup k fondům knihoven u nás upraven nikoli informačním zákonem, ale knihovním zákonem, a u některých typů publikací tak mají knihovny relativní diskreci (tj. možnost vlastního uvážení) v otázce, komu umožní přístup k publikacím, které nejsou součástí veřejně dostupných fondů, resp. komu umožní tyto publikace digitalizovat. Knihovna se může u tohoto typu publikací relativně volně rozhodovat, zda a do jaké míry vyhoví subjektu, který požádá o možnost digitalizovat příslušné dokumenty. Takové rozhodnutí může být mimo jiné samozřejmě ovlivněno též stavem zdrojových dokumentů, přičemž zřejmě nemusí být zcela vhodné, aby se např. vzácné publikace uchovávané v kontrolovaném prostředí běžně fyzicky poskytovaly každému, kdo projeví zájem o jejich digitalizaci.

Přestože diskrece knihovny ohledně fyzického poskytování publikací k digitalizaci není nijak rigorózně omezena, lze v tomto případě doporučit přinejmenším to, aby se knihovny touto otázkou interně zabývaly. Shora popsaná smluvní exkluzivita totiž může ve spojení s výlučností v přístupu ke zdrojovým dokumentům vyústit v situaci, kdy bude mít komerční subjekt provádějící digitalizaci faktický totální monopol na další užití především historických publikací. Tam, kde je důvod předpokládat restriktivní přístup k poskytování publikací k digitalizaci, je tedy zřejmě vhodnější nalézt vlastní zdroje k provedení digitalizace a předejít tím nebezpečí totálního komerčního monopolu. Především v případech, kdy jde o kulturně významné publikace, k nimž již dávno zanikla majetková práva autorská, by totiž bylo paradoxní, pokud by jen díky digitalizaci získal nějaký komerční subjekt de facto výlučnou možnost jejich dalšího užití³⁸.

Závěrečné shrnutí

V tomto krátkém pojednání jsme se zabývali problematikou právního režimu dalšího užití dat veřejného sektoru a dopady aktuálních změn české právní úpravy na vybrané aspekty knihovní praxe. V otázce obecné aplikace informačního zákona jsme dospěli k závěru, že obecné právo na informace, resp. právo veřejnosti na poskytování informací povinnými subjekty dle informačního zákona, se u nás nevztahuje na přístup ke knihovnímu fondu – jeho veřejná dostupnost je totiž speciálně upravena knihovním zákonem a jeho prováděcími předpisy.

³⁸ Podrobněji k problému veřejné dostupnosti publikací a k úloze knihoven viz např. Bollier, D. Why We Must Talk about the Information Commons, *Law Library Journal*. 2004, 96(2), 267.

V otázce elektronických povinných výtisků jsme se zabývali právním mechanismem jejich předávání a následného zpracování oprávněnými subjekty, tj. knihovnami s právem povinného výtisku. Dospěli jsme k závěru, že stávající rámec práva na informace, resp. práva dalšího užití dat veřejného sektoru, by v případě úpravy fakultativního nebo mandatorního režimu předávání povinných elektronických výtisků neznamenal z hlediska následné dispozice s povinnými výtisky žádnou podstatnou změnu. Nic tedy dle našeho názoru nebrání tomu, aby došlo k realizaci již dříve připravených legislativních změn, které zavedou možnost či dokonce povinnost vydavatelů odevzdávat povinné výtisky v elektronické formě.

Ve vztahu k digitalizaci jsme se zabývali především problémem exkluzivity a právními nástroji zajišťujícími motivaci třetích osob k investicím do tohoto technicky i organizačně náročného procesu. Provedli jsme analýzu novelizované úpravy směrnice o PSI a dospěli jsme k závěrům ohledně *de iure* dovolených forem exkluzivních dohod zajišťujících časově omezenou relativní výlučnost dispozice s digitalizovanými dokumenty. V závěru jsme pak formulovali doporučení ohledně vnitřní praxe veřejných knihoven ve vztahu k výběru dokumentů, jejichž digitalizace bude v modelu relativní exkluzivity umožněna třetím stranám. V tomto směru jsme konstatovali vhodnost takového postupu, který zabrání totální faktické exkluzivitě u dokumentů, na jejichž obecnější dostupnosti existuje veřejný zájem.

POLČÁK, Radim. Práva k datům spravovaným veřejnými knihovnami ve světle změn informačního zákona. *Knihovna: knihovnická revue*. 2016, **27**(1), 61–73. ISSN 1801-3252.