



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

3

- a) Transpoziční novela
- b) Praktický průvodce vyřizováním
žádostí o poskytnutí informací

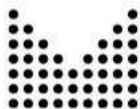
podle právního stavu
k 1. listopadu 2015

METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

3

- a) Transpoziční novela
- b) Praktický průvodce vyřizováním
žádostí o poskytnutí informací

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA č. 106/1999 Sb., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

a) Transpoziční novela

b) Praktický průvodce vyřizováním žádostí o poskytnutí informací

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autor: Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec (část a), JUDr. Adam Furek (část b)

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 72

Místo a rok vydání: Praha, 2015

ISBN: 978-80-86466-88-0

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	7
ÚVOD	8
A) TRANSPOZIČNÍ NOVELA ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM	9
1. Stručně ke genezi zákona č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů	9
2. K hlavním změnám informačního zákona, které přinesla novela provedená zákonem č. 222/2015 Sb.	11
2.1 Zakotvení nových definic	11
2.2 Poskytování informací na základě žádosti	16
2.3 Způsoby poskytování informací	17
2.4 Poskytování informací zveřejněním	21
2.5 Úprava odkazu na zveřejněnou informaci podle § 6 SvInf	23
2.6 Ochrana informací týkajících se stability finančního systému	25
2.7 Stanovení další obligatorní náležitosti oznámení o požadavku úhrady nákladů podle ustanovení § 17 SvInf	27
3. K dalším změnám informačního zákona, které přinesla novela provedená zákonem č. 222/2015 Sb.	28
3.1 Poskytování informací povinným subjektům za stejných podmínek jako jiným žadatelům o informace	28
3.2 Doplnění § 5 odst. 3 SvInf	28
3.3 Změna ustanovení § 11 odst. 5 SvInf	28
3.4 Stanovení lhůt pro přezkoumání výhradních licencí k digitalizaci kulturních zdroj	29
3.5 Přejícná ustanovení	30
B) PRAKTICKÝ PRŮVODCE VYŘIZOVÁNÍM ŽÁDOSTÍ O POSKYTNUTÍ INFORMACÍ	31
Úvod	31
1. Základní pojmy informačního zákona	33
2. Obecná pravidla vyřizování žádostí o informace	39
3. Žádost o poskytnutí informace	40
3.1 Žadatel	40
3.2 Způsob podání žádosti o poskytnutí informace	41

3.2.1 Ústně podaná žádost	41
3.2.2 Písemně podaná žádost	43
3.3 Náležitosti žádosti o poskytnutí informace	44
4. Postup při vyřizování žádosti o informace	46
4.1 Posouzení obsahu žádosti a odstraňování vad	47
4.1.1 Nedostatky, které žádost vylučují z režimu informačního zákona	48
4.1.2 Nedostatečná identifikace žadatele	48
4.1.3 Nemožnost identifikovat požadované informace	50
4.2 Odložení pro nedostatek působnosti povinného subjektu	52
4.3 Odkaz na zveřejněnou informaci	53
4.4 Shromáždění požadovaných informací a jejich vyhodnocení z hlediska přípustnosti poskytnutí	54
4.5 Zapojení dotčených osob do vyřizování žádosti o informace	55
4.6 Poskytnutí informace a(nebo) odmítnutí žádosti o informace	55
4.7 Zveřejnění informace poskytnuté na žádost	58
5. Úhrada nákladů	60
6. Opravné prostředky z hlediska povinného subjektu (praktické otázky)	63
7. Zneužívání práva na informace (poznámky k možnostem obrany)	66
Procesní schéma vyřizování žádostí o informace	67

ÚVODNÍ SLOVO

Dostává se Vám do rukou metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, které pro Vás připravil odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Jedná se o nedílnou součást řady metodických doporučení, která by měla přispět ke zvýšení míry informovanosti územních samosprávných celků v oblasti aplikace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Obsažené informace jsou cíleny na pomoc především (ovšem ne výlučně) územním samosprávným celkům. Toto metodické doporučení reaguje na přijetí zákona č. 222/2015 Sb., kterým došlo po téměř deseti letech k výraznější novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím, a to s účinností od 10. září 2015. Cílem tohoto metodického doporučení je usnadnit všem povinným subjektům orientaci v pozměněné právní úpravě poskytování informací. Druhou část metodického doporučení tvoří praktický průvodce vyřizováním žádostí o poskytnutí informací zpracovaný s ohledem na podněty a dotazy, se kterými se odbor veřejné správy, dozoru a kontroly setkává nejčastěji.

Věříme, že tato metodická pomůcka přispěje ke správné aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím a bude užitečným vodítkem zejména pro povinné subjekty.

Praha, říjen 2015

Mgr. Jana Vildumetzová
náměstkyně ministra vnitra pro řízení
sekce veřejné správy

ÚVOD

Předkládané metodické doporučení je sestaveno ze dvou tematických oblastí. První část obsahuje výklad změny zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 222/2015 Sb. s účinností od 10. září 2015 (sněmovní tisk č. 395 VII. volebního období PS PČR, 2015, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=395>). Tato novela se dá označit spíše za novelu technickou, která zejména precizuje formu poskytovaných informací, a to zejména v oblasti informací poskytovaných v elektronické podobě (a to jak v případě poskytování informací na žádost, tak v případě informací zveřejňovaných), a (opět) zavádí do zákona o svobodném přístupu k informacím možné způsoby poskytování informací, byť prostřednictvím výčtu, který je toliko demonstrativního charakteru. Změny zákona o svobodném přístupu k informacím by měly napomoci k efektivnějšímu zveřejňování informací veřejného sektoru a jejich opakovanému použití (informace veřejného sektoru jsou dále využívány ke komerčnímu i nekomerčnímu použití ze strany subjektů stojících mimo veřejný sektor), a to především díky povinnosti zveřejňovat informace v otevřených a případně též ve strojově čitelných formátech, což umožní kvalitativní posun v možnostech využití zveřejňovaných informací. Jako podklad pro tuto část metodického doporučení byla využita především důvodová zpráva k návrhu zákona č. 222/2015 Sb. (důvodová zpráva je volně dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=395&CT1=0>). Ministerstvo vnitra zpracováním metodického doporučení k novele zákona o svobodném přístupu k informacím plní též úkol vyplývající z Akčního plánu boje s korupcí pro rok 2015 schváleného usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1057 (Akční plán boje s korupcí pro rok 2015 je dostupný na <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>).

Druhou část tohoto metodického doporučení tvoří praktický průvodce vyřizováním žádostí o poskytnutí informací. Zákon o svobodném přístupu k informacím představuje jeden z nejvíce používaných a diskutovaných právních předpisů v oblasti veřejné správy. Svým rozsahem útlý právní předpis obsahující neurčité právní pojmy jako veřejná instituce, příjemce veřejných prostředků či mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací je v aplikační praxi úzce spjat s rozhodovací praxí správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu. Lze říci, že bez znalosti judikatury Nejvyššího správního soudu je téměř nemožné zákon o svobodném přístupu k informacím správně aplikovat. Tento metodický materiál se pokouší podat základní výklad v praxi hojně diskutovaných otázek spojených s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím, a to právě za pomoci judikatury správních soudů.

A) TRANSPOZIČNÍ NOVELA ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

1. Stručně ke genezi zákona č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Předložení návrhu zákona bylo reakcí na schválení směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále též jako „směrnice“). Původní znění směrnice 2003/98/ES se do zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „informační zákon“ nebo „SvInf“)¹, promítlo prostřednictvím novely provedené zákonem č. 61/2006 Sb. Informační zákona tak musel reagovat na změny předmětné evropské legislativy.

V rámci legislativního procesu bylo zvoleno řešení, že novela se bude pokud možno maximálně snažit udržet transpoziční charakter, neboť z historických zkušeností Ministerstva vnitra vyplývalo, že širší záběr novely by mohl ohrozit splnění závazků vyplývajících z evropské legislativy. Dá se konstatovat, že tento záměr byl v zásadě naplněn, když došlo k přijetí pouhých dvou změn, které nelze označit za transpoziční, a to nové znění odkazu na *zveřejněnou informaci* jako způsobu vyřízení žádosti o informace a zakotvení nového důvodu pro odmítnutí žádosti spočívajícího v ochraně informací týkajících se *stability finančního systému*.

Hlavním cílem přijatých změn bylo zefektivnění poskytování informací veřejné správy. Důvodová zpráva k tomu uvádí následující: „*Implementace požadavků Směrnice do právního rámce České republiky přispěje k možnosti využívat výhody otevřených dat v podnikatelské sféře, neziskovém sektoru i akademickém výzkumu za současného zkvalitnění veřejných služeb, neboť kromě požadavku na formáty zveřejňovaných a poskytovaných informací explicitně zavádí možné způsoby poskytování informací na základě žádosti. Kromě tradičních způsobů uvádí též způsob poskytnutí informace formou sdílení dat prostřednictvím rozhraní informačního systému a umožněním dálkového přístupu k informacím, které se v průběhu času mění, obnovují, doplňují nebo opakovaně vytvářejí, nebo jejich pravidelným předáváním jiným způsobem. Uvedené způsoby budou využitelné primárně pro žadatele, kteří požadují informace pro opakované použití ve smyslu Směrnice.*“

Návrh zákona byl schválen dne 12. srpna 2015 a publikován byl v částce 92 Sbírky zákonů pod číslem 222/2015. V průběhu legislativního procesu došlo k jediné změně oproti vládní předloze. Tato změna se navíc týkala pouze data nabytí účinnosti (den vyhlášení), kdy již v rámci projednávání zákona v Poslanecké sně-

1) Pouze v citacích důvodové zprávy k novele č. 222/2015 Sb. ponecháváme zkratku „InfZ“.

movně Parlamentu České republiky bylo zřejmé, že datum transpozice stanovené směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2013/37/EU na 18. července 2015 (v návrhu se počítalo s nabytím účinnosti dne 1. července 2015) nebude možné dodržet. Lze tak uvést, že zákon č. 222/2015 Sb. byl schválen v podobě, která z velké většiny vychází z verze vzešlé z meziresortního připomínkového řízení a je tak výsledkem konsenzu mezi ústředními orgány státní správy, kraji a Svazem měst a obcí (a dalších připomínkových míst).

2. K hlavním změnám informačního zákona, které přinesla novela provedená zákonem č. 222/2015 Sb.

2.1 Zakotvení nových definic

Zákonem č. 222/2015 Sb. došlo k výraznému rozšíření „definičního“ ustanovení informačního zákona. Ustanovení § 3 Svlnf bylo rozšířeno ze šesti na deset odstavců, neboť přibýly zákonné definice *strojově čitelného formátu, otevřeného formátu, otevřené formální normy a metadat*. Informační zákon s těmito pojmy následně pracuje toliko v ustanoveních § 4a a 4b, které představují v modifikované podobě „dřívější“ (účinné do 9. září 2015) ustanovení § 4 odst. 2 a 3.

Na tomto místě je vhodné zmínit, že byť informační zákon představuje od novely provedené zákonem č. 61/2006 Sb. též právní předpis, který provádí do českého právního řádu požadavky směrnice, tak pro směrnici klíčový pojem *opakované použití informací* (viz čl. 2 odst. 4 směrnice²⁾ sám nedefinuje, což se nezměnilo ani s novelou provedenou zákonem č. 222/2015 Sb. Důvodová zpráva objasňuje, proč nebylo k zakotvení této definice přistoupeno a je z ní možno citovat: *„Sám zákon o svobodném přístupu k informacím s pojmem „opakované použití informací“ nepracuje, neboť již při transpozici původní směrnice č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která byla do informačního zákona zapracována novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., bylo (i s ohledem na poměrně širokou definici opakovaného použití, kterou Směrnice zakotvuje) přistoupeno k modelu, kdy informační zákon spojí „běžný“ přístup k informacím, jako realizaci základního politického práva vyvěrajícího z čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a přístup k informacím „pro opakované použití“. V realitě zákona o svobodném přístupu k informacím totiž povinné subjekty nemají 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 aplikační praxi je tak veskrze nemožné obě formy přístupu odlišit. S ohledem na ústavní rozměr práva na informace je též 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. Předkladatel tak v rámci předkládaného návrhu předmětnou filosofii transpozice původní směrnice, zvolenou v roce 2006, respektuje a požadavky Směrnice na lepší přístup k informacím pro opakované použití konstruuje tak, aby byly využitelné i pro „běžné“ žadatele.“*

Informační zákon naopak zakotvuje definici metadat, kterou ve směrnici neznáme, byť s tímto pojmem směrnice (v čl. 5) pracuje. Požadavek na definici metadat vzešel z meziresortního připomínkového řízení (původní návrh s ní nepočí-

2) Podle čl. 2 odst. 4 směrnice se opakovaným použitím rozumí použití dokumentů, které mají v držení subjekty veřejného sektoru, fyzickými nebo právníckými osobami pro komerční nebo nekomerční účely jiné, než je původní účel v rámci veřejného úkolu, pro který byly dokumenty vytvořeny.

tal). Sama definice metadat není v českém právním řádu neznámá, neboť se jedná o převzatou a jen mírně (s ohledem na terminologii informačního zákona) upravenou definici metadat obsaženou v ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Definice uvedených pojmů vychází z čl. 2 odst. 6 až 8 směrnice a nejsou převzaty doslovně. Pro snadnější srozumitelnost byly nahrazeny či opsány výrazy jako „platforma“ nebo „interoperabilita“ ekvivalenty z českého jazyka.

K této změně informačního zákona je třeba uvést, že dané definice se vztahují toliko k jedné z podob (forem), které může informace (poskytovaná na základě žádosti, či zveřejněním) mít, a to k podobě elektronické.

otevřený formát

Ustanovení § 3 odst. 8 Svlfnf definuje otevřený formát³ jako *formát datového souboru, který není závislý na konkrétním technickém a programovém vybavení a je zpřístupněn veřejnosti bez jakéhokoli omezení, které by znemožňovalo využití informací obsažených v datovém souboru*. Byť se na první pohled může zdát, že jde z hlediska informačního zákona o novinku, není tomu tak. Novinkou je toliko výslovné pojmenování této vlastnosti datového formátu a její zařazení do definičního ustanovení. Již před novelou informačního zákona totiž z ustanovení § 4 odst. 2 (dnes v modifikované podobě § 4b) vyplývala následující povinnost: *„Informace poskytovaná zveřejněním se poskytuje ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena. Pokud je taková informace zveřejněna v elektronické podobě, musí být zveřejněna i ve formátu, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omežováno.“* Formát informace zveřejněné v elektronické podobě tak musel být otevřeným formátem již před 10. zářím 2015.

Otevřenost formátu (oproti tzv. uzavřeným - proprietárním formátům), jako vlastnost formátu, spočívá v tom, že jeho struktura je veřejně známa a její používání není nijak licenčně omežováno, což umožňuje volné vytváření programů ke zpracovávání takových formátů.

V aplikační praxi se zřejmě budou informace poskytovat nejčastěji v otevřených formátech jako **TXT**, **PDF**, **RTF**, **RDF**, **XML**, **HTML/XHTML**, **JPEG** nebo **CSV**, tedy formátech, které jsou přístupné (čitelné) za použití běžného programového vybavení počítače.

3) Formát informace je možné charakterizovat jako formát elektronického souboru, v němž jsou zaznamenána data, která obsahující informaci, přičemž formát umožňuje příslušnému technickému zařízení učinit informaci znovu seznatelnou.

strojově čitelný formát

Definici strojově čitelného formátu nalezneme v ustanovení § 3 odst. 7 SvInř, podle kterého se strojově čitelným formátem rozumí *formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury*. Zjednodušeně řečeno jde o vlastnost datového souboru, která umožňuje automatizované zpracování informací obsažených v datovém souboru. Strojová čitelnost je spolu s otevřeností jedním ze základních atributů tzv. otevřených dat. Poskytování datových sad v podobě otevřených dat (open data) je aktuálním trendem veřejné správy a česká veřejná správa se v tomto ohledu snaží dohnat evropský vývoj v oblasti otevřenosti. Za otevřená data jsou považovány *informace a data zveřejněná na internetu, která jsou úplná, snadno dostupná, strojově čitelná, používající standardy s volně dostupnou specifikací, zpřístupněná za jasně definovaných podmínek užití dat s minimem omezení a dostupná uživatelům při vynaložení minima možných nákladů. Konkrétně jde o různé statistiky, rozpočty, přehledy, databáze apod.* (<http://www.mvcr.cz/clanek/otevrena-data.aspx>).

Strojová čitelnost formátu představuje problematiku technickou, nikoli právní. Z důvodové zprávy je k tomu možné citovat následující: „*Obecně jsou za formáty, které umožňují strojovou čitelnost, považovány formáty **RDF, CSV, XML** a částečně **HTML** (nikoliv **PDF, TXT, RTF**).“.*

Nad rámec výše uvedeného je možno uvést, že s požadavkem na strojovou čitelnost dat (aniž by návrh zakotvoval definici strojově čitelného formátu, případně odkazoval na zákon o svobodném přístupu k informacím) pracuje i návrh zákona o registru smluv (sněmovní tisk č. 42 ve znění komplexního pozměňovacího návrhu VII. volebního období PS PČR, 2013, http://www.psp.cz/sqw/historie_sqw?o=7&T=42), který v § 5 odst. 1 vyžaduje, aby byly smlouvy do registru smluv vkládány nahráním elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu, aniž by sám návrh zakotvoval nějakou definici strojové čitelnosti nebo otevřenosti formátu (pozn. v době přípravy tohoto textu nebylo jasné, v jaké podobě bude předmětný zákon přijat).

otevřená formální norma

V ustanovení § 3 odst. 9 SvInř je obsažena definice otevřených formálních norem, které by měly splňovat zveřejňované informace (viz § 4b). Otevřenou formální normou se rozumí *pravidlo, které bylo vydáno písemně a obsahuje specifikace požadavků na zajištění schopnosti různých programových vybavení vzájemně si poskytovat služby a efektivně spolupracovat*. Sama směrnice definuje otevřenou formální normu jako normu, *kteřá byla písemně stanovena a obsahuje specifikace požadavků na zajištění interoperability softwaru*. Pro pochopení definovaného poj-

mu je třeba se zaměřit primárně na termíny *standard* a *interoperabilita*. Zakotvení těchto požadavků, byť více méně deklaratorní formou, do textu směrnice a (odvozeně) do informačního zákona, má zjednodušeně řečeno zajistit, aby programové vybavení jednotlivých zařízení (počítačů, tabletů, chytrých telefonů apod.) umělo mezi sebou komunikovat a bez bariér číst a dále zpracovávat zveřejňované informace, což přinese zvýšený komfort pro uživatele informací veřejného sektoru.

Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb. se pokusila objasnit pojem otevřené formální normy následujícím způsobem: „*Pravidlem jsou míněna pravidla obsažená v právním předpisu i pravidla v aktech, které povahu právních předpisů nemají. V případě právních předpisů půjde v praxi o právní předpisy prováděcí (nařízení vlády a vyhlášky správních úřadů). Dále se jedná o akty splňující požadavky na právní předpis, avšak vyhlášené jiným způsobem než s využitím Sbírký zákonů (příkladem může být národní standard pro elektronické systémy spisové služby vydávaný Ministerstvem vnitra na základě zmocnění obsaženého v § 70 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě, který je zveřejňován ve Věstníku Ministerstva vnitra). Pokud jde o jiné akty, typicky půjde zejména o technické normy, mezinárodní standardy jako např. RFC [pro různé formáty datových souborů jako HTML, PDF nebo CSV - zkratka RFC vychází z anglického výrazu „request for comments“ (žádost o komentáře) a používá pro označení řady standardů a dalších dokumentů popisujících internetové protokoly, systémy apod.; RFC standardy jsou považovány spíše za doporučení než normy v tradičním smyslu, přesto se podle nich řídí drtivá většina internetu] nebo standardy ISO apod. V zásadě jde o to, aby informační systémy veřejné správy byly vytvářeny dle jednotných standardů, což jim umožní vzájemně komunikovat, resp. umožní i případným komerčním systémům bez přílišných bariér napojení na informační systémy veřejné správy pro získání požadovaných informací.“*

V době přípravy tohoto metodického materiálu pracovalo Ministerstvo vnitra v souvislosti s novelou zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, na tzv. Technickém manuálu otevřených dat. Ten měl obsahovat zásady, standardy a struktury datových sad. Uvedený manuál by tak bylo možno ve smyslu definice považovat za otevřenou formální normu (v době zpracování tohoto materiálu však nebylo zřejmé, v jaké podobě bude novela a s ní související předpisy předloženy do legislativního procesu).

metadata

Jak bylo uvedeno výše, definice metadat nevychází ze směrnice. Ta s pojmem metadata pracuje, ale nijak ho blíže, ani v preambuli, nevysvětluje a ani ho nezakotvuje do „definičních“ ustanovení. Ustanovení § 3 odst. 10 Svlnf definuje metadata jako *data popisující souvislosti, obsah a strukturu zaznamenaných informací a jejich správu v průběhu času*. Informační zákon se výrazně inspiroval definicí metadat uvedenou v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. Z důvodové zprávy je k tomu možno citovat následující:

„Pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím byla využita definice, která je již v českém právním řádu obsažena. Jedná se o definici použitou pro metadata v zákoně č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně v ustanovení § 2 písm. o). Předkladatel ctí požadavek na bezrozpornost právního řádu a princip, dle kterého by měl být obdobným pojmům přisuzován obdobný význam, a přistoupil tak k převzetí předmětné definice až na jedinou výjimku, kdy místo termínu dokument použil pro zákon o svobodném přístupu k informacím přílehavější pojem informace. Dle zákona o archivnictví a spisové službě jsou veřejnoprávní původci (jejich výčet je obsažen v ustanovení § 3 odst. 1 předmětného zákona a do značné míry se překrývá s výčtem povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím) povinni vytvářet k digitálním dokumentům metadata.“

Jako metadata se označují jakákoliv strukturovaná data o datech. Představují tedy informace popisující v určité strukturované formě jinou informaci. Metadata jsou tedy věcně spojena s „hlavní“ informací a své využití mají např. pro efektivnější vyhledávání (metadata jsou např. opatřeny produkty nabízené e-shopy a jejich prostřednictvím je pak možno zboží tzv. „filtrovat“ podle poptávaných požadavků). Metadata tedy představují shrnutí základních informací o datech, ke kterým se vážou. V případě dokumentů zaznamenaných v elektronické podobě budou základními metadata informace o autorovi dokumentu, datu vytvoření dokumentu, datu jeho poslední změny či velikosti souboru. Kromě těchto „popisných“ údajů mohou však metadata být též údaje obsahového charakteru, např. v případě smluv uzavřených povinnými subjekty mohou metadata být údaje o smluvní straně, předmětu plnění či výše plnění.

Informační zákon není jediný právní předpis, který pracuje s metadata. Již byl zmíněn zákon o archivní a spisové službě a pro povinné subjekty, které jsou zároveň veřejnoprávními původci ve smyslu zákona o archivnictví a spisové službě (viz § 2) nebude práce s metadata představovat žádnou novinku. Metadata dále nalezneme v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí ve vazbě na tzv. geoportál. Povinnost opatřit vkládanou smlouvu do registru smluv metadata obsahuje i (v době zpracování tohoto textu Parlamentem České republiky projednávaný) návrh zákona o registru smluv.

Právní předpisy většinou používají obecný pojem metadata, který následně buď přímo v textu zákona či prostřednictvím prováděcích předpisů „naplňují“ konkrétními údaji, které se pro účely dané úpravy za metadata považují. V případě úpravy informačního zákona se s metadata pracuje v § 4a a 4b, aniž by do textu zákona či jeho prováděcích předpisů byl nějaký výčet informací (údajů), jež se za metadata považují, zapracován, což je způsobeno tím, že informační zákon je obecný právní předpis, který stanoví obecná pravidla pro poskytování informací, aniž by (až na výjimky podle ustanovení § 5) sám určoval konkrétní informace, které budou poskytovány. Škála informací, které mohou být poskytnuty, je na-

víc tak rozsáhlá a těžko zobecnitelná, že je prakticky vyloučeno, aby bylo možné nadefinovat konkrétní metadata, která by bylo možno s takovými informacemi spojit.

2.2 Poskytování informací na základě žádosti

Danou problematiku upravuje nově ustanovení § 4a odst. 1 Svlnf. Ve skutečnosti však nelze hovořit o nějakých zásadních změnách, neboť dané ustanovení toliko v mírně modifikované podobě převzalo textaci „dřívějších“ ustanoveních § 4 odst. 3, 4 a 5 Svlnf a spojilo je do jednoho celku. Jedinou „novinkou“ tak je pouze to, že se informace poskytují spolu s metadaty, která se k „hlavní“ poptávané informaci vztahují (k metadatům viz výše v pasáži o nových definicích). Všechny principy dřívějších ustanovení zůstávají zachovány.

Otázky

1) Jsou povinné subjekty povinny vytvářet metadata k vyžádaným informacím?

Povinnost vytvářet metadata k poskytovaným informacím není ustanovením § 4a odst. 1 Svlnf v zásadě založena. Informační zákon toliko stanoví, že pokud je požadována informace, ke které existují metadata, tak povinný subjekt tato metadata spolu s informací automaticky poskytne. Povinnost vytvářet k informacím metadata je obsažena v jiných právních předpisech.

Jiná však bude situace, kdy sám žadatel výslovně požádá o poskytnutí metadata k „hlavní“ informaci (aniž by tato k informaci existovala). Takový požadavek bude v režimu vytváření metadat vyřizován pouze v případě, kdy bude směřovat po formální stránce k poskytnutí metadat, a to ve formálním i obsahovém smyslu definice metadat. Žadatel uvede, že k požadovanému datovému souboru obsahujícímu elektronický obraz smlouvy, žádá metadata. Pokud povinným subjektem dosud vytvořena nejsou (vyjma technických informací popisujících vlastnosti datového souboru), bude povinný subjekt povinen ve smyslu definice připojit k datovému souboru další soubor (případně, pokud datový formát, ve kterém je požadovaná informace požadována, umožní „vlození“ metadat přímo do „popisné informace“ datového souboru, opatří metadaty přímo datový soubor) obsahující data popisující souvislosti, obsah a strukturu zaznamenaných informací a jejich správu v průběhu času. To v případě dané smlouvy budou např. údaje o tom, co je předmětem smlouvy, jaká je výše plnění, kdy a kým byla smlouva vytvořena apod.

V praxi však nelze takové požadavky v žádostech příliš očekávat a žadatelé budou své požadavky směřovat k poskytnutí konkrétní informace, která se bude ke smlouvě vztahovat. Pokud by např. bylo zažádáno o poskytnutí smlouvy a současně o sdělení, který odbor (či externí subjekt) smlouvu připravil, nebude se jednat o poskytnutí metadat. Na takovou žádost bude nahlíženo jako

na žádost o poskytnutí dvou (věcně souvisejících) informací. V takovém případě je totiž konkretizovaný údaj, který by formálně mohl být za metadata považován, žadatelem „povýšen“ na samostatnou informaci. Lze tak uvést, že požadavek na poskytnutí metadat musí být primárně takto formálně označen.

V případě, kdy by vytvoření metadat představovalo pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěž (což zjevně nebude zmiňovaný případ), je povinný subjekt oprávněn vyhovět žádosti tím, že poskytne informaci v podobě, v jaké byla vytvořena (tedy bez požadovaných metadat, resp. s metadaty, která k informaci existují).

2.3 Způsoby poskytování informací

Nové ustanovení § 4a odst. 2 SvInř zakotvuje způsoby poskytování informací na žádost, tedy způsoby, jakými se může žadatel s jím požadovanou informací seznámit. Podoba tohoto ustanovení vzešla z konzultací s neziskovými organizacemi působícími v oblasti práva na informace a byla následně akceptována v rámci meziresortního připomínkového řízení. Změnou dané ustanovení neprošlo ani v rámci legislativního procesu v Parlamentu České republiky. Nejedná se o parafrázi žádného článku směrnice, ale o snahu zákonodárce definovat (demonstrativně) základní způsoby poskytování informací na základě žádostí a explicitně stanovit též některé způsoby poskytování informací, které umožní opakované použití informací ve smyslu čl. 2 odst. 4 směrnice. Nelze přehlédnout, že existuje velice úzká vazba mezi formou poskytované informace a způsobem poskytnutí informace v tom smyslu, že žadatelem zvolená forma poptávané informace bude často ovlivňovat způsob poskytnutí informace. Základní rozlišení (mezi ustanovením § 4a odst. 1 a odst. 2 SvInř) spočívá v tom, že zatímco forma (podoba, či v případě elektronické podoby informace formát) informace se vztahuje k informaci samotné, tak způsob poskytnutí informace představuje podobu transferu („cesty“) informace od povinného subjektu k žadateli.

Důvodová zpráva k předmětnému ustanovení uvádí následující: „*Zatímco se návrh ustanovení § 4a odst. 1 zabývá otázkou formátu a jazyku (a metadat) informace poskytované na základě žádosti, návrh ustanovení § 4a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím představuje explicitní zakotvení způsobů poskytování vyžádaných informací, a to zejména s ohledem na možnost poskytovat informace i některými „speciálními“ způsoby vedoucími k efektivnějšímu poskytování informací zejména žadatelům, kteří je budou využívat pro opakované použití ve smyslu Směrnice (zejména komerčně, byť to nemusí být výlučné). Kromě standardních způsobů poskytování informací, které se vyskytují v praxi často jako sdělení informace v elektronické nebo listinné podobě, poskytnutí kopie dokumentu obsahujícího požadované informace, poskytnutí datového souboru obsahujícího požadované informace nebo nahlédnutí do dokumentu obsahujícího požadované informace*, navrhované ustanovení v demonstrativním výčtu zmiňuje jako způsob poskytnutí informace též sdílení dat prostřednictvím rozhraní informačního systému a umožnění dálkového*

přístupu k informacím, které se v průběhu času mění, obnovují, doplňují nebo opakovaně vytvářejí, nebo jejich pravidelným předáváním jiným způsobem, což může být výhodné jak pro žadatele, tak pro povinné subjekty, a to zejména tehdy, kdy by žadatel musel pro v čase se obměňující informace podávat neustále nové žádosti o informace (a povinný subjekt by je musel neustále administrovat a opakovaně vyřizovat). Způsob poskytnutí musí samozřejmě umožnit náležitou ochranu informací, které není možné dle zákona poskytnout.“.

Otázky

1) Kdo určuje způsob poskytnutí informace?

Stejně jako v případě ustanovení § 4a odst. 1 SvInř, které řeší podobu (formu) informace, tak i v případě způsobů poskytnutí informace je „první“ volba na žadateli. Žadatel není povinen explicitně popisovat, jakým způsobem požaduje poskytnout poptávané informace, zákon totiž hovoří o tom, že se informace poskytují způsobem podle *obsahu žádosti*.

2) Jaký charakter má výčet způsobů poskytnutí informace?

Již ze samotné textace ustanovení § 4a odst. 2 SvInř vyplývá, že se jedná o demonstrativní výčet (použití příslovce *zejména*), který však v sobě zahrnuje v praxi nejběžnější způsoby poskytování informací. Není však samozřejmě vyloučeno, aby žadatel zvolil i jiný způsob poskytnutí než ten, který je zmíněn v daném ustanovení.

3) Jak postupovat v případě, kdy je žadatelův požadavek na způsob poskytnutí informace zjevně nesmyslný?

Je třeba rozlišovat dvě základní situace. V případě, kdy zvolený způsob poskytnutí informace není (technicky) možný nebo by pro povinný subjekt představoval nepřiměřenou zátěž (slovy čl. 5 odst. 2 směrnice *nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace*), což bude stav, který je odvislý od konkrétních podmínek každého povinného subjektu, bude povinný subjekt postupovat podle ustanovení 4a odst. 3 SvInř. To danou situaci řeší tím, že umožňuje povinným subjektům vyhovět žádosti poskytnutím informace *jiným způsobem umožňujícím její účinné využití žadatelem* [není třeba vydávat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti co do způsobu poskytnutí, neboť slovy zákona je žádosti vyhověno – není tedy možné aplikovat ustanovení § 15 odst. 1 SvInř; žadateli však nic nebrání podat proti postupu povinného subjektu stížnost podle ustanovení §16a odst. 1 písm. c) SvInř]. To v praxi znamená, že je nutné zvolit takový způsob poskytnutí informace, při kterém bude informace žadateli předána v podobě, ve které bude schopen se s jejím obsahem seznámit. Příkladem je možno uvést situaci, kdy žadatel požaduje zaslat informaci prostřednictvím kurýrní společnosti, která však v regionu povinného subjektu své služby neposkytuje. Takový způsob tak nebude technicky možné splnit a povinný subjekt bude postupovat podle ustanovení

§ 4a odst. 3 Svlnf a informaci zašle prostřednictvím dostupného provozovatele poštovních služeb.

Od této situace je nutné odlišovat případy, kdy je požadavek žadatele zjevně nesmyslný. Žadatel např. požaduje, aby mu informaci doručil starosta obce v historické uniformě Napoleona. Takovému fanouškovi vojenské historie není povinný subjekt povinen vyhovět. Každé ustanovení informačního zákona je potřeba vykládat též s ohledem na čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost poskytovat informace o své činnosti *přiměřeným způsobem*. Žadatel tak nemůže volit v žádosti takový způsob poskytnutí informace, který by byl zjevně nepřiměřený. Požadavky podobného charakteru se ocitají mimo zákonnou povinnost povinného subjektu. Požadavky na způsob poskytnutí informace obdobného charakteru povinný subjekt nebude reflektovat, jsou irelevantní, a bude postupovat tak, jako by požadavek na způsob poskytnutí informace nebyl vůbec žadatelem vysloven. S ohledem na další možné aspekty žádosti bude možné v určitých případech žádost i zcela odmítnout pro zneužití práva.

4) Jak chápat způsob poskytnutí informace sdílením dat prostřednictvím rozhraní informačního systému?

Základní (formální) podmínkou uplatnění tohoto způsobu poskytnutí je existence rozhraní informačního systému, přes které je možno sdílet požadovaná data. Z toho je zřejmé, že tento způsob poskytování informací je možný toliko v případě informací zaznamenaných v elektronické podobě. Pokud by povinný subjekt neměl připravené rozhraní informačního systému pro přístup k daným informacím, bude zpravidla možné žádosti o tento způsob poskytnutí nevyhovět a poskytnout informace jiným způsobem ve smyslu § 4a odst. 3 Svlnf, neboť vytvoření rozhraní informačního systému za účelem vyhovění žádosti by zřejmě vždy představovalo nepřiměřenou zátěž (posouzení v tomto smyslu však bude vždy záležet na okolnostech konkrétní žádosti a podmínek konkrétního povinného subjektu). Další podmínkou, kterou je možno označit za podmínku materiální, je možnost povinného subjektu zajistit takové sdílení dat (informací), které umožní zákonnou ochranu informací, které není možno poskytnout (pokud informační systém takové informace obsahuje). Pokud by taková ochrana nebyla technicky vůbec možná, nebo by její provedení naplňovalo charakter nepřiměřené zátěže, bude povinný subjekt postupovat podle § 4a odst. 3 Svlnf a poskytne požadované informace jiným způsobem, který umožní poskytnout informaci po vyloučení zákonem chráněných informací.

5) Znamená ustanovení § 4a odst. 2 písm. f) informačního zákona, že je nově možné, aby žadatelé žádali o informace, které vzniknou teprve v budoucnu?

Podle předmětného ustanovení je možné, aby žadatel požadoval *umožnění dálkového přístupu k informaci, která se v průběhu času mění, obnovuje, doplňuje*

nebo opakovaně vytváří, nebo jejím pravidelným předáváním jiným způsobem. Na první pohled se může jevit, že uvedené nabourává stav, kdy ve smyslu § 3 odst. 3 ve spojení s § 2 odst. 4 Svlnf je možné žádat toliko o informace, které v době vyřízení žádosti existují (nebo by podle zákona existovat měly). Takový výklad však není zcela přesný, neboť k prolomení dané zásady dochází jen částečně (ve vztahu k určitému druhu informací).

Primárně se dají setrvale poskytovat informace, které se v čase obnovují (pravidelně či nepravidelně). Tedy informace, které se aktualizují, což odpovídá zákonnému vymezení, které hovoří o informacích, které se v průběhu času mění, obnovují a doplňují. Do této skupiny budou patřit zpravidla informace databázového typu (např. různé inventární soupisy majetku povinného subjektu, tabulky příjemců dotací, statistické údaje všeho druhu apod.). Druhou skupinou jsou informace, které se slovy ustanovení § 4a odst. 2 písm. f) Svlnf opakovaně vytváří. Tedy ty informace, které vznikají opakovaně v určitých časových intervalech (např. výroční zpráva podle ustanovení § 18 Svlnf). Jde ovšem vždy o informace s jasně danou vnitřní strukturou. Nelze do těchto skupin informací zařazovat automaticky každý druh informace, který opakovaně vzniká. Např. zápisy ze schůze rady obce vznikají též opakovaně (jsou tedy opakovaně vytvářeny) a jedná se druhově o totožnou informaci. Zásadní rozdíl oproti informacím, na něž dopadá předmětné ustanovení, je v tom, že obsah každého zápisu bude co do povahy obsažených informací jiný (výroční zpráva ve smyslu § 18 Svlnf má zákonem danou strukturu a mění se *de facto* jen číselně vyjádřené počty; zápis ze schůze rady obce též musí obsahovat určité údaje, ale např. program jednání a průběh schůze nemá zdaleka charakter statistického údaje, ale může se diametrálně lišit v každém zápisu). Jiným příkladem jsou smlouvy uzavírané povinnými subjekty (pořád je to jeden druh informace, který ale má pokaždé jiný obsah).

Postup podle předmětného ustanovení může být pro povinný subjekt i administrativně jednodušší, neboť nebudou muset zúřadovat několik žádostí o informace, ale jen žádost iniciační a dále se již budou informace zasílat, či jinak zprostředkovávat žadateli automaticky. Též případné rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti bude moci být vydáno jen jednou. U databází, které např. obsahují některý neposkytnutelný osobní údaj, nebude nutné v případě aktualizace databáze o nové údaje vydávat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti, neboť jde stále o druhově stejnou informaci.

6) Jaký je rozdíl mezi sdělením informace elektronickou cestou a poskytnutím datového souboru obsahujícího požadovanou informaci?

V řadě případů se bude jednat o rozlišování veskrze akademického rázu, které v praxi nebude mít valného významu. Zjednodušeně lze konstatovat (obdobně jako u vztahu mezi sdělením informace v listinné podobě a poskytnutím kopie dokumentu obsahujícího požadovanou informaci), že sdělením informace se informace poskytuje v případech, kdy žadatel pokládá nějaký dotaz, na nějž žádá

odpověď (např. kolik smluv uzavřel povinný subjekt se společností XY od roku 2010?). Naopak poskytnutím datového souboru (nebo kopie dokumentu) se bude žádost vyřizovat v případě, kdy tato míří na poskytnutí konkrétního dokumentu (zašlete mi kopii smlouvy uzavřené se společností XY; zašlete mi seznam obecně závazných vyhlášek v elektronické podobě apod.).

Z tohoto pohledu specifické je ustanovení § 4a odst. 2 písm. f) SvInř, které upravuje přístup k „obnovujícím“ se informacím (viz výše). Uvedené ustanovení totiž *de facto* žádný způsob poskytnutí informace neupravuje, ale vztahuje se k určitému druhu informací, které je možno poskytnout prostřednictvím dálkového přístupu (často právě sdílením dat prostřednictvím rozhraní informačního systému) nebo pravidelným předáváním jiným způsobem (např. pravidelným zasíláním aktualizovaných datových souborů). V tomto „způsobu“ poskytnutí informace se tak vždy objeví některý ze způsobů poskytnutí informace podle § 4a odst. 2 písm. a) až e) SvInř, či jiný žadatelem zvolený způsob.

2.4 Poskytování informací zveřejněním

Ustanovení § 4b SvInř představuje v mírně modifikované podobě ustanovení § 4 odst. 2 SvInř ve znění do 9. září 2015. Základním smyslem daného ustanovení je stanovit obecná pravidla pro zveřejňování informací (tedy pro aktivní zpřístupňování informací). To znamená, že pokud zvláštní zákon stanoví zveřejňovací povinnost pro subjekt, který je zároveň povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 SvInř, musí tento subjekt při zveřejnění informace postupovat podle ustanovení § 4b SvInř, nestanoví-li zvláštní předpis jinak. Stejně musí postupovat i v případě, kdy se rozhodne nějaké informace zveřejnit nad rámec zákonných povinností, tedy dobrovolně, což mu umožňuje ustanovení § 5 odst. 7 SvInř. Sám informační zákon stanoví některé informace, které jsou povinné subjekty povinny zveřejňovat. Tyto informace jsou uvedeny v ustanovení § 5 odst. 1 a 2 SvInř a ve smyslu ustanovení § 5 odst. 4 SvInř musí být zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Nelze též zapomenout na ustanovení § 5 odst. 3 SvInř, které ukládá povinným subjektům povinnost zveřejnit informace, které byly poskytnuty na základě žádosti, pokud byly poskytnuty v elektronické podobě [vyjma těch informací poskytnutých způsobem podle ustanovení § 4a odst. 2 písm. e) a f) SvInř, případně se jednalo o mimořádně rozsáhlé elektronicky poskytnuté informace].

Ustanovení § 4b SvInř nově zakládá povinnost zveřejnit informaci, která je zveřejňována v elektronické podobě, ve strojově čitelném formátu datového souboru, pokud je to možné [ke strojově čitelnému formátu viz kapitola 2.1]. Ustanovení též zakládá povinnost zveřejňovat informace v otevřeném formátu (obligatorně). Zde však nejde o žádnou novinku, neboť taková povinnost existovala i dříve, avšak místo použití pojmu otevřený formát se ta samá povinnost stanovila opisem vlastnosti formátu, která otevřeným formátům náleží (*formát, jehož specifikace je volně dostupná a použití uživatelem není omežováno* – viz textace § 4 odst.

2 Svlnf ve znění do 9. září 2015). Z tohoto hlediska je tedy novinkou povinnost takovou informaci zveřejnit ve formátu strojově čitelném, pokud je to možné. Nově se informace též zveřejní včetně k ní existujících metadat. Zde je na místě uvést, že ne každý otevřený formát je nutně formátem strojově čitelným. Např. formát TXT je formátem otevřeným, ale není formátem strojově čitelným (což je pro formáty zpracovávající převážně textový obsah typické). Mezi otevřené formáty se dnes obecně řadí formáty TXT, PDF, RTF, RDF, XML, HTML/XHTML, JPEG, CSV nebo OData; za strojově čitelné jsou považovány formáty RDF, CSV, XML, OData a částečně HTML a XLS(X).

Zakotvení povinnosti zveřejňovat informace ve strojově čitelných formátech je projevem úsilí o přiblížení se konceptu publikace tzv. otevřených dat [k principům otevřené veřejné správy se Česká republika přihlásila svým přistoupením k mezinárodní iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí (usnesení vlády ze dne 14. září 2011 č. 691)]. Otevřená data lze obecně charakterizovat jako data zveřejněná na internetu způsobem, který neomezuje žádné uživatele ve způsobu jejich použití a opravňuje všechny uživatele k jejich dalšímu šíření, pokud při tomto využití a šíření bude uveden autor dat a pokud i ostatní uživatelé budou mít stejná oprávnění s dále šířenými daty nakládat. Více informací k otevřeným datům je možno nalézt zde:

<http://www.mvcr.cz/clanek/otevrena-data.aspx>

<http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/otevrena-data-105999/>

Otázky

1) Jak si vyložit spojení „pokud je to možné“?

Informační zákon je v ustanovení § 4b přísnější než směrnice, které váže *možnost* (a dokonce subjektivní kategorii *vhodnost*) zveřejnění jak na formát otevřený, tak na formát strojově čitelný a i na zveřejnění metadat. Česká právní úprava ukládá oproti tomu zveřejnění elektronické informace v elektronické podobě v otevřeném formátu jako obligatorní podmínku. Možnost zveřejnění se pak vztahuje ke strojové čitelnosti formátu zveřejňované informace. Obě dvě podmínky, tedy možnost a vhodnost, se pak vážou ke zveřejnění metadat.

Podle Ministerstva vnitra je nutno s ohledem na účel právní úpravy podmínku *možnosti* chápat jako *možnost v technickém smyslu slova*. Jinými slovy nelze uvedené navázání chápat tak, že předmětné ustanovení ponechává na libovůli povinného subjektu, zda zveřejní informace v elektronické podobě též ve formátu, který je strojově čitelný (takováto úvaha by se vztahovala právě ke kritériu vhodnosti, které nebylo do daného ustanovení ve vazbě na formáty převzato). Povinný subjekt je naopak povinen prověřit, zda disponuje informací (existující v elektronické podobě) ve formátu strojově čitelném. Pokud tomu tak není, je povinen

zajistit převedení datového souboru do strojově čitelného formátu v případě, že je to technicky možné (jedinou výjimkou by snad byla situace, kdy je takový proces technicky sice možný, ale s převodem souboru by byly spojeny s neúměrnou finanční náročností).

V případě zveřejnění metadat je dikce ustanovení § 4b Svlnf volnější, resp. doslovně přebírá podmínky čl. 5 odst. 1 směrnice. Vedle možnosti zveřejnění (viz výše) hraje u metadat roli i vhodnost jejich zveřejnění, což je veskrze subjektivní kategorie. Povinné subjekty tak mají možnost samy zvážit, zda metadata zveřejní (pokud zvláštní zákon nestanoví jinak). Na druhou stranu by, s ohledem na smysl informačního zákona, mělo být pravidlem metadata spíše zveřejňovat.

2.5 Úprava odkazu na zveřejněnou informaci podle § 6 Svlnf

V rámci transpoziční novely informačního zákona došlo s účinností od 10. září 2015 k úpravě ustanovení § 6 Svlnf, který stanoví postup pro vyřízení žádosti odkazem na zveřejněnou informaci. Do předmětné novely měl každý žadatel možnost trvat na přímém poskytnutí informace v případě, že jím poptávaná informace byla zveřejněna a povinný subjekt žadatele na tuto informaci odkázal postupem podle § 6 odst. 1 Svlnf.

Smysl změny ustanovení § 6 odst. 2 Svlnf spočívá v omezení možnosti trvat na přímém poskytnutí informace. Povinný subjekt tedy nově není povinen informací přímo poskytnout, pokud jsou splněny následující podmínky:

- a) *žádost o informaci byla podána elektronicky* – žadatel tedy podal žádost prostředky elektronické komunikace (e-mail, prostřednictvím datové schránky),
- b) *poptávaná informace je zveřejněna způsobem umožňující dálkový přístup* – zjednodušeně řečeno musí být požadovaná informace přístupná prostřednictvím internetu,
- c) *žadateli byl sdělen odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází* – uvedené souvisí s doplněním ustanovení § 6 odst. 1 Svlnf, které spočívá právě v tom, že způsob vyřízení žádosti postupem podle § 6 odst. 1 Svlnf se může uskutečnit primárně skrze sdělení odkazu na internetovou stránku, kde se informace nachází; k tomu důvodová zpráva uvádí: „*To v praxi znamená, že povinný subjekt „zkopíruje“ v příslušném vyhledávací hypertextový odkaz na internetovou stránku, kde je informace zveřejněna, a ten žadateli sdělí, nebo slovně popíše cestu k informaci (např. informace se nachází na internetové stránce obce XY, jejíž adresa je www.obecXY.cz, v sekci „Zasedání zastupitelstva“, podsekcí „Zápis zasedání“).*“
- d) *zveřejněná informace je zveřejněna v totožné formě, v jaké je poptávána* – byť tato podmínka není výslovně zmíněna v ustanovení § 6 odst. 2 Svlnf, vychází ze samotného smyslu vyřízení žádosti odkazem, kdy je možno žádost vyřídit odkazem jen v případě „totožnosti“ poptávané a odkazované informace co

do obsahu i formy; pokud žadatel požaduje (buť prostřednictvím žádosti zasláné e-mailem) zaslání listinné kopie určitého dokumentu, nelze jeho požadavek vyřídit odkazem, neboť podoba požadované a zveřejněné informace je rozdílná (stejně to bude platit i v případě, kdy žadatel požaduje poskytnutí informace v editovatelném datovém souboru a informace je zveřejněna ve formátu PDF – v takovém případě se poptávaná a zveřejněná informace odlišuje co do formátu datového souboru).

K výše uvedenému je možno doplnit, že vyřídit žádost o informaci odkazem podle § 6 odst. 1 Svlnf je v souladu se zákonem možné jen tehdy, pokud jsou splněny podmínky uvedené pod písm. b) až d) výše [podmínka uvedená pod písm. a) je tedy rozhodná toliko pro možnost následně odmítnout požadavek na přímé poskytnutí informace].

Otázky

1) Je nutné vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti v případě vyřízení žádosti odkazem?

S odkazem na zveřejněnou informaci úzce souvisí otázka nutnosti vydání rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Podle ustanovení § 15 odst. 1 Svlnf platí, že rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti je nutno vydat vždy, když není žádosti, buť i jen zčásti, vyhověno. Pokud povinný subjekt zveřejnil informaci v anonymizované podobě (tedy neúplnou) a žadatel nijak neomezil rozsah požadovaných informací (tedy požaduje poskytnout úplnou informaci), není možné žádost vyřídit odkazem, aniž by současně nebylo vydáno rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti (z logiky věci totiž nebylo žadatelé zcela vyhověno). Uvedené samozřejmě předpokládá, že k anonymizaci zveřejněné informace došlo ze zákonem aprobovaného důvodu (pokud by tomu tak nebylo, nemohlo by rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti v případě jeho napadení odvoláním/rozkladem právně obstát).

2) Jak vyřídit žádost o přímé poskytnutí informace v případě, kdy jsou splněny podmínky podle § 6 odst. 2 Svlnf část věty za středníkem?

Na tuto eventualitu dává odpověď důvodová zpráva a je tedy možné z ní citovat: „Pokud by žadatel požádal o přímé poskytnutí informací a povinný subjekt by tomuto požadavku v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 Svlnf nevyhověl, bude povinný subjekt procesně vyřizovat tento požadavek rozhodnutím o odmítnutí žádosti o informace podle ustanovení § 15 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 6 odst. 2 část věty za středníkem Svlnf, neboť se materiálně jedná o nevyhovění „nové“ žádosti o informace (ze zákonem aprobovaného důvodu) [uplatněním požadavku na přímé poskytnutí informace počíná plynout nová lhůta pro vyřízení žádosti]. Žadatel bude moci brojit proti tomuto odmítavému rozhodnutí odvoláním.“

2.6 Ochrana informací týkajících se stability finančního systému

Zákonem č. 222/2015 Sb. bylo do informačního zákona zapracováno nové hmotněprávní ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) zajišťující ochranu informací týkajících se stability finančního systému. Zakotvení předmětné ochrany bylo vyvoláno v rámci meziresortního připomínkového řízení zásadní připomínkou České národní banky. V důvodové zprávě k návrhu zákona č. 222/2015 Sb. se k nutnosti zakotvení komentovaného ustanovení do informačního zákona uvádí následující: „V souladu se svým hlavním cílem ČNB určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí a dohlíží na peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank, vykonává dohled nad finančním trhem a vytváří makrobezpečnostní politiku tím, že identifikuje rizika ohrožení stability finančního systému a přispívá k jeho odolnosti. Pro výkon této působnosti disponuje Česká národní banka informacemi, jejichž zpřístupnění by mohlo nepřijatelně ovlivňovat činnost jiných subjektů působících na finančním trhu, resp. stabilitu finančního systému jako takového a ohrožovat tak plnění zákonných úkolů ČNB (k nimž však svojí činností, resp. informacemi mohou přispívat i jiné povinné subjekty či příslušné zahraniční orgány a osoby).“

Z důvodové zprávy vyplývá též náznak toho, k ochraně jakých informací je předmětné ustanovení zamýšleno. Je možno citovat následující pasáž: „Mnohem méně jednoznačně vyznívá situace v otázce poskytování informací týkajících se péče o stabilitu finančního systému, obsažených částečně též ve vnitřních předpisech České národní banky (upravujících podrobnosti ohledně výkonu jejich činností, jako jsou provádění měnověpolitických operací, péče o řádné fungování finančního trhu, nakládání s devizovými rezervami, zabezpečování peněžního oběhu, včetně organizace přepravy a zpracování peněz, nebo též provádění dohledu nad finančním trhem). Poskytnutí těchto informací by mohlo mít negativní dopad na stabilitu finančního systému a Česká národní banka by tak jejich poskytnutím fakticky porušila své povinnosti stanovené jí v § 2 zákona o České národní bance, resp. v dalších předpisech upravujících výkon její působnosti.“

Aplikace předmětného ustanovení bude přicházet do úvahy zejména ve vztahu k informacím, kterými bude disponovat Česká národní banka. Z dalších povinných subjektů nelze vyloučit, že by informací, která se týká stability finančního systému, mohlo disponovat Ministerstvo financí, které je podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (mimo jiné) ústředním orgánem státní správy pro finanční trh, s jehož stabilitou je úzce spojena stabilita finančního systému. Informací, která by naplňovala parametry nového důvodu pro odmítnutí žádosti, by však mohl disponovat i jiný povinný subjekt, neboť finanční systém (a jeho stabilita) může být citlivý na různé zprávy z celé sféry (zejména) ekonomického života společnosti.

Otázky

1) Co je finanční systém?

Stabilita finančního systému, coby jeden z hlavních cílů činnosti České národní banky, byla do ustanovení § 2 odst. 1 zákona o České národní bance zakotvena novelou provedenou zákonem č. 227/2013 s účinností od 17. srpna 2013. Důvodová zpráva k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 829 VI volebního období PS PČR, 2012, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=829>) se o vymezení pojmu finanční systém pokusila, když uvádí: „Pod termínem finanční systém je obecně rozuměn soubor finančních institucí a jimi tvořených sektorů (bankovní sektor, sektory pojišťoven a penzijních fondů, sektor kolektivního investování, apod.), dále trhů (peněžní trh, kapitálový trh, devizový trh apod.), finančních aktiv (akcie, dluhopisy, finanční deriváty, apod.), finančních produktů a služeb (poskytování úvěrů, pojištění, nákup cenných papírů, platební styk, investiční poradenství, apod.), infrastruktury zajišťující fungování trhů (platební systém, vypořádací systém, burza cenných papírů, centrální depozitář cenných papírů apod.), veřejných autorit (úřady zodpovědné za regulaci a dohled nad finančními trhy, centrální banky) a případně i klientů finančních institucí a uživatelů finančních služeb. Do finančního systému lze v širším pojetí dále zahrnout zákony a další regulatorní normy, účetní normy apod., které obchodování na finančních trzích a poskytování finančních služeb upravují.“ Z tohoto vymezení je zřejmé, že finanční systém představuje poměrně široký vějíř právem regulovaných institucí a vztahů, jež nelze pro účely tohoto textu náležitě popsat.

2) Jak ustanovení aplikovat?

S ohledem na restriktivní výklad důvodů omezujících právo na informace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 97/2009-119, 2166/2011 Sb. NSS) lze přistoupit k aplikaci daného ustanovení v případě žádosti o takové informace, které by mohly stabilitu finančního systému ohrozit. To však nemusí nutně znamenat, že se bude jednat pouze o informace s negativním nádechem (např. informace o špatné kondici bankovních institucí v České republice). Chráněnou informací může být i informace pozitivního charakteru (např. o stabilizujícím kroku ČNB), jejichž předčasné zveřejnění by mohlo ohrozit dopad chystaných kroků, a tím v zásadě též ohrozit stabilitu finančního systému. Kromě podřízení požadované informace pod ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) Svlnf bude dále nutné, stejně jako v případě jakéhokoliv zákonného důvodu pro odmítnutí žádosti, zvážit, zda nepřevažuje veřejný zájem na poskytnutí informace nad její zákonnou ochranou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 78/2014-41, 3127/2014 Sb. NSS).

2.7 Stanovení další obligatorní náležitosti oznámení o požadavku úhrady nákladů podle ustanovení § 17 SvInf

Do novely informačního zákona byly podle ustanovení § 17 odst. 3 povinnými náležitostmi oznámení o úhradě nákladů za poskytnutí informace sdělení *výše úhrady* a sdělení *na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena*. Bez těchto náležitostí nemohlo oznámení založit právní účinky požadavku na úhradu nákladů za poskytnutí informace, což vyplývá z ustanovení § 17 odst. 4 SvInf.

Nově je povinný subjekt povinen do oznámení zařadit též *poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost* podle § 16a odst. 1 písm. d) SvInf, ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává. Zákon tak založil pro oznámení vyšší míru formálnosti. Je třeba upozornit, že absence poučení v oznámení bude mít, stejně jako v případě jiných atributů oznámení, za následek neúčinnost oznámení a ztrátu nároku povinného subjektu na úhradu nákladů.

3. K dalším změnám informačního zákona, které přinesla novela provedená zákonem č. 222/2015 Sb.

3.1 Poskytování informací povinným subjektům za stejných podmínek jako jiným žadatelům o informace

Ustanovení § 4 odst. 2 SvlNf představuje transpozici článku 10 odst. 2 směrnice („Pokud subjekt veřejného sektoru opakovaně používá dokumenty jako výchozí materiál pro své komerční činnosti, které přesahují rámec jeho veřejných úkolů, použijí se pro poskytování dokumentů k těmto činnostem tytéž poplatky a ostatní podmínky jako pro jiné uživatele.“), který nebyl dostatečně transponován při novelizaci informačního zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb.

Uvedené ustanovení bude aplikovatelné pouze v situacích, kdy je vůbec pojmově možné, aby povinné subjekty vystupovaly v roli žadatelů o informace. Ostatně samotná směrnice v definici opakovaného použití obsažené v čl. 2 odst. 4 uvádí, že *výměna dokumentů mezi subjekty veřejného sektoru výhradně pro účely jejich veřejných úkolů není opakovaným použitím*, tudíž se na takový „oběh“ dokumentů směrnice vůbec neaplikuje. Tam, kde povinný subjekt požaduje informace k realizaci nějaké své zákonné kompetence, není využití informačního zákona z povahy věci myslitelné, neboť nelze vůbec hovořit o tom, že by v takových případech státu náleželo základní právo na informace. Případná žádost povinného subjektu o informace v dané oblasti tak nemůže vůbec založit aplikaci informačního zákona, neboť taková žádost bude představovat určitou formu součinnosti v rámci *vnitřních záležitostí* veřejné správy.

3.2 Doplnění § 5 odst. 3 SvlNf

Ustanovení § 5 odst. 3 SvlNf ukládá povinným subjektům povinnost aktivně zveřejnit informace poskytnuté na základě žádosti. Zároveň jsou v daném ustanovení stanoveny výjimky z této povinnosti, kdy postačí poskytnout toliko tzv. doprovodnou informaci. Dané výjimky se týkaly informací poskytnutých v jiné než elektronické podobě a mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informací. Tyto výjimky jsou s účinností od 10. září 2015 rozšířeny o informace poskytnuté způsobem podle § 4a odst. 2 písm. e) a f) SvlNf. Smyslem daného doplnění je vyloučit z aktivní zveřejňovací povinnosti potenciálně rozsáhlé soubory informací přístupné způsoby podle § 4a odst. 2 písm. e) a f) SvlNf, tedy typicky celý obsah informačního systému, který byl zpřístupněn žadateli (viz výše).

3.3 Změna ustanovení § 11 odst. 5 SvlNf

Změna tohoto ustanovení spočívá ve stanovení výjimky z pravidla, že povinný subjekt neposkytne informaci, která je předmětem ochrany práva autorského, je-

-li v držení v ustanovení vypočtených institucí. Z tohoto pravidla byly totiž nově vyjmuty knihovny poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona a muzea a galerie poskytujících standardizované veřejné služby. Uvedené „vyjmuté“ instituce tedy nebudou moci uplatnit zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o informace podle ustanovení § 11 odst. 5 Svlnf. Předmětná změna byla vyvolána směrnicí č. 2013/37/EU, přičemž z odstavců 14 až 19 preambule je patrné, že hlavním smyslem změny je snaha rozvinout digitalizaci kulturních zdrojů tam, kde již ochrana práv duševního vlastnictví třetích osob pominula a je možné poskytnout kulturní zdroje, které jsou v držení knihoven, muzeí a galerií v rámci opakovaného použití ke komerčním účelům (zejména právě za účelem jejich digitalizace). Z odstavce 15 preambule je možno k tomu citovat: *„Jedním ze základních cílů vytváření vnitřního trhu je vytvoření podmínek, které přispívají k rozvoji služeb v celé Unii. Knihovny, muzea a archivy uchovávají značné množství zdrojů cenných informací veřejného sektoru, zejména proto, že projekty digitalizace znásobily množství veřejně přístupného digitálního materiálu. Tyto sbírky kulturního dědictví a s nimi související metadata jsou potenciálními základními produkty a službami s digitálním obsahem a mají obrovský potenciál pro inovativní opakované použití v oblastech, jako jsou studium a cestovní ruch. Rozšířené možnosti opakovaného použití informací veřejného kulturního materiálu by měly mimo jiné umožnit unijním společnostem využívat svého potenciálu a přispívat k hospodářskému růstu a vytváření pracovních míst.“*

V souvislosti s touto změnou muselo nutně dojít i k úpravě ustanovení § 14a odst. 1 a § 15 odst. 2 Svlnf.

3.4 Stanovení lhůt pro přezkoumání výhradních licencí k digitalizaci kulturních zdrojů

Do ustanovení § 14a odst. 4 Svlnf byla nově zakotvena lhůta pro přezkoumání výhradních licencí k digitalizaci kulturních zdrojů spolu se zákonným nárokem povinného subjektu na bezplatné získání kopie digitální reprodukce kulturního zdroje, kterou bude možno po skončení trvání výhradní licence poskytnout podle informačního zákona.

Změna ustanovení § 14a odst. 4 Svlnf je reakcí na nový článek 11 odst. 2a směrnice, k němuž je v preambuli směrnice č. 2013/37/EU uvedeno následující: *„Pokud se výhradní právo týká digitalizace kulturních zdrojů, může být zapotřebí, aby trvalo určitou dobu, aby měl soukromý partner možnost získat svou investici zpět. Tato doba by však měla být omezená a co nejkratší, aby byla dodržena zásada, že veřejně přístupný materiál by měl zůstat veřejně přístupný, jakmile je digitalizován. Trvání výhradního práva digitalizovat kulturní zdroje by obecně nemělo překročit deset let. Jakékoliv trvání výhradního práva po dobu více než deset let by mělo být předmětem přezkoumání s přihlédnutím k technickým, finančním a správním změnám v daném prostředí od doby, kdy byla daná dohoda uzavřena. Kromě toho by mělo jakékoli*

partnerství veřejného a soukromého sektoru pro účely digitalizace kulturních zdrojů udělit partnerské kulturní instituci plná práva ve vztahu k využívání digitalizovaných kulturních zdrojů po skončení platnosti dohody.“. Novela informačního zákona tak stanovila povinnost přezkoumat důvody pro poskytnutí výhradní licence v jednatém roce trvání výhradní licence, případně každých následujících sedm let. Důvody trvání výhradní licence má povinnost v daných termínech přezkoumat sám povinný subjekt.

Ohledně pojmu *kulturní zdroj* je třeba uvést, že informační zákon s bližším vymezením tohoto pojmu nepracuje. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb. k absenci vymezení kulturních zdrojů uvádí: „*Pojem kulturní zdroj není legálně definován ani v žádném jiném právním předpise. Důvodem je široká paleta možných zdrojů, které je možno označit za zdroj kulturní. Vůbec samotný pojem kultura je jen obtížně uchopitelný a v čase proměnlivý, tudíž jakákoli definice pojmu kulturní zdroj by nemohla být vyčerpávající. Zakotvení definice obecné by bylo zase vágní a hrozící výkladovou restrikcí v aplikační praxi. Definovat pojem „kulturní zdroj“ tak není pro aplikaci daného ustanovení nezbytné a podřazení zdrojů naplňujících svým obsahem koncept zdroje kulturního je ponecháno na citu zákon aplikujících subjektů vycházejících z obecného pojetí, co lze považovat za předměty vzniklé při činnostech podřaditelných pod kulturu.*“.

3.5 Přechodná ustanovení

Ze tří přechodných ustanovení je možno upozornit především na přechodné ustanovení, podle kterého se povinnost zveřejňovat informace podle informačního zákona ve znění účinném od 10. září 2015 nevztahuje na informace, k jejichž zveřejnění došlo přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 222/2015 Sb. (tedy na informace zveřejněné do 9. září 2015 včetně).

Povinné subjekty tedy nemusí informace zveřejněné do 9. září 2015 ještě v režimu ustanovení § 4 odst. 2 Svlnf (v tehdy účinném znění) opětovně po tomto datu zveřejňovat podle pravidel vyplývajících (nově) z ustanovení § 4b Svlnf. Pravidlo plynoucí z přechodného ustanovení tedy znamená, že formáty aktuálně zveřejněných informací není nutné měnit. Je však třeba doplnit, že pokud povinný subjekt zveřejňuje informace formou ucelené databáze, která je průběžně doplňována o nové údaje, bude třeba na takto zveřejňovanou databázi pohlížet jako na jeden celek, který bude muset v souvislosti s případnou aktualizací databáze po 10. září 2015 již splňovat pravidla zveřejnění podle § 4b Svlnf.

B) PRAKTICKÝ PRŮVODCE VYŘIZOVÁNÍM ŽÁDOSTÍ O POSKYTNUTÍ INFORMACÍ

Úvod

Ministerstvo vnitra je na základě § 12 kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.) legislativním a metodickým garantem zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „informační zákon“ nebo „Svlnf“). V rámci této své úlohy připravuje legislativní návrhy týkající se uvedeného zákona, pořádá semináře a konference a zpracovává metodické materiály k aplikaci informačního zákona, určené především pro obce a kraje jako povinné subjekty.

Součástí aktivit ministerstva na úseku *informačního práva* je i tato metodická příručka, která je koncipována jako *praktický průvodce vyřizováním žádostí o poskytnutí informací*. Text se zaměřuje na procesní aspekty spojené s vyřizováním žádostí, nikoli na otázky hmotněprávní, tedy – zjednodušeně řečeno – na určení, které informace musejí být poskytnuty a které jsou naopak zákonem chráněny. V této oblasti totiž náleží metodické vedení veřejné správy jednotlivým *věcně příslušným* ministerstvům a ostatním ústředním správním úřadům. Usnesením vlády č. 4 z 9. ledna 2008, k Analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo uloženo všem ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů poskytovat přiměřeným způsobem metodickou pomoc krajům a obcím při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím při poskytování informací, které se vztahují k věcně působnosti jimi řízených ministerstev a ústředních správních úřadů. Na základě tohoto usnesení se tedy mohou jednotlivé obce a kraje obracet na gestory příslušných věcných oblastí výkonu veřejné správy (přenesené či samostatné působnosti) a požádat je o stanovisko k přípustnosti či nepřípustnosti poskytování informací týkajících se této věcné oblasti. Metodická pomoc podle uvedeného usnesení ovšem není chápána tak, že příslušná ministerstva za obce „vyřídí“ konkrétní jim doručené žádosti. Usnesení ji pojímá jako metodickou pomoc *obecnou*, tedy jako možnost obcí a krajů konzultovat s příslušnými věcnými gestory obecné otázky týkající se vyřizování žádostí, typicky ve vztahu k požadavkům na zpřístupnění informací z určité oblasti, o které je pravidelně žádáno a u nichž je proto třeba sjednotit aplikační praxi.

V následujícím textu, který je primárně zaměřen na vyřizování žádostí obcemi, budou čtenáři postupně provedeni jednotlivými fázemi vyřizování informačních žádostí. Pozornost zaměříme na způsob a formu podání žádosti o informace, na osobu žadatele, na obsahové náležitosti žádosti, dále na odstraňování vad žádosti, na postup při vyřizování žádosti (shromažďování informací, komunikace s osobami dotčenými požadovanou informací) a na věcné vyřízení žádosti (poskytnutí informace, odložení žádosti, odkaz na zveřejněnou informaci, odmítnutí

žádosti). Samostatnou kapitolu věnujeme též uplatňování požadavků na úhradu nákladů a několik poznámek zneužívání práva na informace a možnosti obrany proti němu.

Následující text, jak bylo již zdůrazněno výše, je koncipován jako *praktická příručka*. Naším cílem je poskytnout zejména menším obcím bez odborného právního aparátu jednoduché návody na vyřizování informačních požadavků, nikoli zpracovat podrobnou právně-teoretickou analýzu zákona s popisem všech jeho teoretických nuancí a s rozбором relevantních soudních rozhodnutí (byť řešení uváděná v tomto textu judikaturu respektují a důsledně z ní vycházejí). Jednotlivé kapitoly proto mají vždy stejnou strukturu – po citaci příslušného zákonného ustanovení následuje jeho stručný výklad a tam, kde je to vhodné, soubor otázek a odpovědí, které při aplikaci daného procesního institutu mohou vzniknout.

Je ovšem nutné popravdě přiznat, že aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím není vždy jednoduchou záležitostí, a proto ani tento text nemůže na všechny problémy poskytnout jednoduchá a vždy účinná řešení. Zejména v případech žadatelů, kteří informační zákon využívají v míře více než hojně (což samo o sobě není protiprávní ani nelegitimní) a podávají velké množství žádostí či požadavky na velké množství různorodých informací, může být vyřízení takových žádostí obtížné, a to jak právně, tak fakticky svou pracností. Nejedná-li se na straně žadatele již o případ zneužití práva na informace, je nutné i tyto žádosti vyřizovat a oprostít se od zbytečných emocí, které zpravidla vedou ke zbytečným chybám. Nicméně tam, kde takové požadavky již vykazují znaky zneužití práva na informace, nabízí zákon i judikatura soudů některé možnosti, jimiž je v následujícím textu též věnována stručná pozornost.

Text vychází z právního stavu a ze soudních rozhodnutí publikovaných k 15. říjnu 2015.

1. Základní pojmy informačního zákona

§ 2

(1) Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

(4) Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

§ 3

(3) Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

§ 4

(1) Povinné subjekty poskytují informace žadateli na základě žádosti nebo zveřejněním.

§ 20

(6) Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.

Zákon o svobodném přístupu k informacím provádí čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který ukládá *státním orgánům* a *orgánům územní samosprávy* přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. **Informační zákon je obecným zákonem provádějícím toto ústavní právo.** Není však zákonem výlučným, neboť přístup k některým informacím může upravit zvláštní zákon. Pokud je taková úprava tzv. komplexní, tedy upravuje-li všechny aspekty poskytování informací, je informační zákon vyloučen a při jejich poskytování se tudíž postupuje podle této zvláštní právní úpravy (srov. § 2 odst. 3 Svlnf). Pokud však zvláštní úprava komplexní není, což je obvyklé, uplatní se pro vyřizování žádosti procesní ustanovení informačního zákona.

Příkladem úplného vyloučení režimu Svlnf je zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, příkladem druhým může být informační právo zastupitele obce podle § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „OZř“) nebo občana obce podle § 16 odst. 2 písm. e) OZř. Pro vyřízení těch-

to informačních požadavků se subsidiárně použijí procesní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím (zejm. § 13 až 16a), včetně povinnosti při neposkytnutí informace žádost odmítnout rozhodnutím a včetně možnosti žadatele požádat nadřízený orgán, v tomto případě krajský úřad, o přezkum postupu obce podáním odvolání (§ 16) nebo stížnosti (§ 16a).

Obce a kraje jako územní samosprávné celky jsou povinnými subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 Svlmf, a mají proto povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Výraz **působnost** je ovšem nutné v podmínkách informačního zákona chápat jako ekvivalent pojmu „činnost“ (srov. též znění čl. 17 odst. 5 Listiny). To znamená, že obce a kraje mají povinnost poskytovat informace o veškeré své činnosti, ať již jde o výkon vrchnostenské veřejné správy (zjednodušeně řečeno rozhodování o právech a povinnostech), ale i o jiné aktivity např. nakládání s majetkem, pracovněprávní záležitosti apod. Zde je ovšem nutné připomenout – samotná skutečnost, že určitá informace náleží do rozsahu *informační povinnosti obce*, ještě bez dalšího neznámá, že se také musí zpřístupnit. Znamená pouze, že při podání žádosti o tuto informaci se daná žádost musí procesně vyřizovat podle informačního zákona, včetně možnosti za podmínek jím stanovených informaci nezpřístupnit. Pokud je však obci výjimečně podána žádost o informace, které se její působnosti netýkají (např. žádost o poskytnutí protokolu o kontrole vykonané Státním úřadem pro jadernou bezpečnost v jaderné elektrárně), je namísto žádost podle § 14 odst. 5 písm. c) Svlmf odložit (zákon nezná postupování žádostí „věcně příslušnému“ povinnému subjektu).

V podmínkách obcí se žádost může týkat informací ze *samostatné* i z *přenesené působnosti*. Zákon pro tyto případy obsahuje jednoduché pravidlo v § 20 odst. 6. Z něj vyplývá, že **žádosti o informace přenesené působnosti, jsou vyřizovány v přenesené působnosti, a naopak informace týkající se působnosti samostatné jsou poskytovány v samostatné působnosti** (jazykové vyjádření § 20 odst. 6 sice hovoří o přenesené působnosti pouze v souvislosti s „poskytováním informací“, je ovšem zřejmé, že v přenesené působnosti se odehrává celý proces vyřizování žádostí o informace z přenesené působnosti, tedy včetně vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti či úhrada nákladů). Přitom platí, že informační zákon nezakládá žádnou specifickou „informační přenesenou působnost“. Žádosti jsou vyřizovány na tom úseku přenesené působnosti, jehož se týkají (např. žádosti o informace z působnosti stavebního úřadu jsou vyřizovány v rámci výkonu přenesené působnosti podle stavebního zákona). Rozdělení přenesené a samostatné působnosti má v podmínkách obcí význam především pro označení jednotlivých dokumentů (srov. § 111 OZř), v podmínkách krajů i pro určení nadřízeného orgánu, který bude postup kraje při vyřizování žádosti o informace přezkoumávat.

Informační zákon ovšem nestanoví, **který orgán územního samosprávného celku má jednotlivé žádosti vyřizovat**. Pro tyto případy platí jednoduchá pra-

vidla dovozovaná správními soudy. Je-li podána žádost o informace z přenesené působnosti, vyřizuje ji ten orgán, který podle zákona tuto působnost vykonává, a je přitom lhotejno, kterému orgánu žadatel žádost adresoval (např. žádost o informace z výkonu působnosti matričního úřadu bude vyřizovat obecní úřad, byť by žadatel žádost adresoval starostovi či zastupitelstvu, žádost o informace z činnosti přestupkové komise bude vyřizovat tato komise apod.). Naopak je-li žádáno o informace z působnosti samostatné, je podle dostupné správní judikatury příslušná k vyřízení rada obce podle § 102 odst. 3 OZř (v obcích, v nichž není rada volena, vykonává tuto působnost starosta). Zmíněné ustanovení zákona o obcích ovšem radě umožňuje, aby jednotlivé úkoly *svěřila* obecnímu úřadu. Je proto třeba, má-li žádosti vyřizovat obecní úřad, aby např. v rámci organizačního řádu obecního úřadu či v jiném *ad hoc* přijatém usnesení rady bylo vyřizování žádostí o informace ze samostatné působnosti svěřeno obecnímu úřadu.

V podmínkách obcí se ovšem mohou vyskytovat i další samostatné povinné subjekty, **tzv. veřejné instituce**. Judikatura správních soudů mezi tyto povinné subjekty zařazuje různé entity jak práva veřejného, tak práva soukromého. Z dostupných soudních rozhodnutí vyplývá, že samostatnými povinnými subjekty, které mohou být samy osloveny žádostmi o poskytnutí informací, jsou v podmínkách obcí **příspěvkové organizace, organizační složky, školské právnické osoby i obchodní korporace** (např. společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti), pokud je obec tzv. ovládá, což pro účely následujícího výkladu velmi zjednodušeně řečeno znamená, že je buď jediným společníkem, nebo má podíl vyšší než 50%.

Tyto samostatné povinné subjekty může žadatel oslovit informační žádostí sám a ony mají povinnost žádost vyřídit (nemohou ji postoupit či předat k vyřízení obci jako svému zřizovateli či zakladateli). V případě příspěvkových organizací a organizačních složek však bude obec jakožto zřizovatel plnit úkoly tzv. nadřízeného orgánu, tj. bude rozhodovat o případném odvolání proti neposkytnutí informace nebo o podané stížnosti [příslušná přitom bude rada obce podle § 102 odst. 2 písm. b) OZř]. Naopak v případě obchodních společností, pokud žadatel nebude spokojen s vyřízením své žádosti, bude o odvolání či o stížnosti rozhodovat statutární orgán této společnosti (§ 20 odst. 5 SvlNf). Platí ovšem rovněž, že žadatel může o informace týkající se např. obecní příspěvkové organizace požádat i jejího zřizovatele, tj. obec. Ta v tomto případě nemůže žádost předat k vyřízení své organizaci ani nemůže žádost odložit s odkazem na § 14 odst. 5 písm. c) SvlNf, nemusí si ale ani od ní zajišťovat požadované informace k vyřízení žádosti (což ale učinit může). Zde se uplatní jednoduché pravidlo – obec poskytne ty informace, které drží (a jejichž poskytnutí nevyklučuje zákon); v případě ostatních, které nemá (a podle zákona nemá povinnost je mít), žádost vyřídí jako žádost o poskytnutí neexistujících informace (srov. dále).

Posledními dvěma pojmy, které je nutné na úvod vyložit, jsou pojmy **informace** a **poskytování informací**. Informační zákon pojem informace vymezuje ve svém § 3 odst. 3 a za informaci považuje tzv. *zaznamenaný obsah*. Informací je to, co je zachyceno na hmotném nosiči, tedy to, co je možné si kdykoli znovu přečíst, poslechnout, shlédnout apod. (případně to, co z jednotlivých záznamů nepochybně vyplývá, tedy např. že určitá skutečnost nenastala při dotazu typu „Byl prodán pozemek XY?“, „Stalo se to a to“ apod.). Pokud určitá skutečnost zaznamenána není, jedná se z hlediska zákona o informaci neexistující (obdobně, jako kdyby daná skutečnost nikdy nenastala).

Zákonné vymezení *informace* jako „zaznamenaného obsahu“ ovšem neznamená, že by žadatelé nemohli požadovat zpřístupnění konkrétních **dokumentů** (obvykle formou kopií listin). I takové žádosti jsou přípustné, správní soudy uvádějí, že žádost v takovém případě směřuje k poskytnutí všech informací, které jsou v daném dokumentu zaznamenány. Z praktického hlediska je dokonce vymezení informace v žádosti odkazem na dokument pro povinné subjekty výhodnější, neboť odpadá někdy pracné a složité zjišťování, v jakých dokumentech je informace vlastně zaznamenána.

Zákon **neukládá povinnost poskytovat neexistující informace, resp. vytvářet nové informace** (§ 2 odst. 4). Je-li žádáno o poskytnutí informace, která se sice vztahuje k působnosti povinného subjektu, avšak neexistuje, případně ji povinný subjekt nemá a podle zákona ji ani nemá povinnost mít, může žádost z tohoto důvodu rozhodnutím podle § 15 (ve spojení s § 2 odst. 4 SvlNf) odmítnout (ledaže by se rozhodl informaci vytvořit, je-li to samozřejmě možné a z hlediska povinného subjektu vhodné). Nepostačí tedy pouhé neformální vyřízení žádosti sdělením o neexistenci informace. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla jsou požadavky na poskytnutí informace, kterou povinný subjekt sice nemá, ale podle zákona má povinnost ji mít. Pouze v těchto případech, tedy předpokládá-li právní řád, že obec určitou informaci bude mít, je nutné, aby povinný subjekt informaci získal (obnovil) a žadateli poskytl (např. žádost o poskytnutí kopie zřizovací listiny obecní příspěvkové organizace, kterou schvaluje zastupitelstvo). Informaci (dokument) ovšem podle soudů není možné po obdržení žádosti o informace zničit, a to ani v případě, že by se tak stalo v souladu se zákonem (např. pravidly v oblasti spisové služby).

Někdy může být v praxi sporné, zda požadavek žadatele směřuje k **vytvoření nové informace, nebo zda se jedná pouze o shromáždění (většihomnožství) informací pro účely vyřízení žádosti**. Typickým příkladem jsou různé žádosti o poskytnutí *statistických informací* o výkonu určité agendy obcí. Obecné dělící hledisko, kdy se jedná o prosté shromáždění informací k podané žádosti (byť sebepracnějši) a kdy již jde o vytvoření nové informace, zákon nedává. Soudní rozhodnutí pak v této souvislosti zdůrazňují, že hlediskem není pracnost vyřízení žádosti (ta se může projevit v případném požadavku na úhradu nákladů), ale

to, zda shromážděním informací vzniká „kvalitativně nová informace“. Proto např. dotaz na počet vyřízení věcí určitého typu (např. v kolika případech obec řešila vymezený přestupek) není vytvářením nové informace. Tím by bylo např. žádost o zpracování komplexního vyhodnocení přestupkové agendy na určitém úseku podle žadatelem specifikovaných kritérií. Jinak řečeno půjde-li jen o mechanické shromáždění určitých dat (byť sebersáhlejších) nejedná se o vytvoření nové informace.

Poslední terminologická poznámka se týká pojmu **poskytování informace**. Ten je vymezen v § 4 odst. 1, přičemž zákon jím rozumí nejen **poskytování na základě individuálních žádostí**, ale též **zveřejňování informací**. Následující text se týká jen poskytování informací na základě individuálních žádostí.

Otázky:

1) Jak prokážu neexistenci informace?

Zákon konkrétní pravidla prokázání neexistence informace neupravuje. Soudy nicméně požadují, aby příslušný spis o vyřizování žádosti o informace obsahoval doklady o tom, že povinný subjekt adekvátním způsobem prověřil, zda informací skutečně nedisponuje. Takovými doklady může být např. protokol o provedeném skartačním řízení, z něhož vyplývá zničení požadovaného dokumentu, prohlášení příslušného pracovníka o tom, že existenci dokumentu určitým způsobem prověřoval, apod. V některých případech by bylo možné považovat za dostatečné pouhé prohlášení povinného subjektu (např. při dotazu na pracovní činnost určitého úředníka, která se měla vykonávat v době, kdy již tento úředník nebyl v pracovním poměru k obci, a tudíž z povahy věci žádnou pracovní činnost v inkriminované době pro obec nevykonával).

2) Musím informace, které jsou požadovány a u nichž uplatním jejich zákonou ochranu, zařadit do spisu? Jak v takovém případě zajistím jejich ochranu?

V mnoha případech je rozhodnutí povinného subjektu při odmítnutí žádosti napadeno odvoláním. Odvolací orgán (v případě obcí krajský úřad) pak zpravidla bez znalosti odmítaných informací nebude sto posoudit, zda důvod byl uplatněn řádně, a vydané rozhodnutí bude muset bez dalšího zrušit pro nepřezkoumatelnost na podkladě spisu. Je proto zpravidla nutné chráněné informace do spisu založit. Výjimkou jsou jen informace, jejichž znalost pro posouzení podaného odvolání není nezbytná (např. při odmítnutí žádosti o poskytnutí informace o výši platu referenta XY obecního úřadu není z hlediska odvolacího orgánu nutné znát přesnou výši platu, podobně při ochraně data narození či adresy bydliště).

Ochrana „chráněných informací“ je u odvolacího orgánu v praxi zajišťována tím, že tyto informace jsou v případě zájmu žadatele o nahlédnutí do spisu podle § 38

správního řádu vyloučeny ze zpřístupnění (v opačném případě by celý postup ochrany podle informačního zákona postrádal racionálního smyslu).

3) Je možné pověřit vyřizováním žádostí o informace advokáta?

Není. Vyřizování žádostí o informace podle Svlnf je výkonem veřejné moci (dochází k rozhodování o ústavním právu na informace a o jeho rozsahu), jímž lze pověřit jiný subjekt, jen stanoví-li tak zákon. To informační zákon neumožňuje. Nejsou vyloučeny případné neformální konzultace s advokátem či jiným právníkem, odpovědnost za vyřízení žádosti (včetně jednotlivých procesních úkonů) však nese povinný subjekt (obec).

2. Obecná pravidla vyřizování žádostí o informace

Zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje obecné vymezení principů vyřizování informačních žádostí. Ty z jeho jednotlivých ustanovení nicméně vyplývají a lze je zobecnit do následujících pravidel:

1. **Informační povinnosti podléhají veškeré informace, které se týkají působnosti (= činnosti) povinného subjektu** (vyjma informací, na jejichž poskytování se vztahuje zvláštní zákon; srov. výše).
2. **Informaci lze neposkytnout pouze ze zákonem výslovně stanovených důvodů.** Pokud takový důvod není dán, musí být informace vydána.
3. Existuje-li zákonný důvod pro neposkytnutí informace, **musí být vydáno správní rozhodnutí o úplném nebo částečném odmítnutí žádosti o informace** (podle zákona se rozhodnutí vydává vždy, když žádosti není byt i jen zčásti vyhověno, např. pokud by v dokumentu došlo jen k anonymizaci jména, příjmení a bydliště fyzické osoby; srov. § 15 odst. 1 Svlnf). Na vydání rozhodnutí se vztahuje správní řád. Rozhodnutí tedy musí mít náležitosti správního rozhodnutí, včetně náležitého a přezkoumatelného odůvodnění, a musí být podle správního řádu též oznamováno (doručováno).
4. **Důvody pro neposkytnutí informací jsou zákonem formulovány jako důvody vztahující se ke konkrétním informacím a nikoli obecně k dokumentům.** Proto je-li požadováno vydání konkrétního dokumentu, je nutné zjistit, zda veškeré v něm uvedené informace jsou zákonem chráněny, nebo zda se ochrana týká jen jejich částí (ty z poskytnutí vyloučit a ve zbytku informací – dokument – vydat).
5. **O poskytnutí informace se správní rozhodnutí nevydává.** Jedná se o faktický úkon (z praktického hlediska o sdělení, v němž jsou uvedeny požadované informace nebo v jehož příloze jsou informace – např. kopie dokumentů – zaslány).

3. Žádost o poskytnutí informace

§ 3

(1) Žadatelem pro účel tohoto zákona je každá fyzická i právnická osoba, která žádá o informaci.

§ 13

Žádost o poskytnutí informace

(1) Žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací.

(2) Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.

(3) Ustanovení § 14 až 16a a § 18 platí pouze pro žádosti podané písemně.

§ 14

Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace

(1) Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt.

(2) Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnická osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.

(3) Je-li žádost učiněna elektronicky, musí být podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. Pokud elektronické adresy podatelny nejsou zveřejněny, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu.

(4) Neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, případně není-li elektronická žádost podána podle odstavce 3, není žádostí ve smyslu tohoto zákona.

3.1 Žadatel

Ustanovení § 3 odst. 1 vymezuje osobu žadatele. Může jím být každá právnická nebo fyzická osoba. Je lhůstojné, zda se jedná o státního občana České republiky či zda má na území obce, kterou žádá o informace, bydliště či trvalý pobyt (v pří-

padě právnické osoby sídlo). Z hlediska práva na informace je dokonce lhotejně i to, jaký má žadatel k informaci vztah, tedy k jakému účelu ji hodlá využít (blíže k účelu získání informace kapitola 3.3). Žadatel se může při vyřizování žádosti nechat zastoupit; v takovém případě se nesmí zapomenout, že žádost je podána žadatelem a nikoli jeho zástupcem, takže úkony obce jako povinného subjektu musejí být činěny vůči žadateli, byť „prostřednictvím“ zástupce.

3.2 Způsob podání žádosti o poskytnutí informace

Informační zákon vychází z principu *neformálnosti přístupu k informacím*. Ten se projevuje právě ve způsobu podání žádosti o informace. Podle § 13 odst. 1 může být žádost podána ústně nebo písemně, přičemž za písemně podanou žádost je považována i ta, která je podána „prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací“.

3.2.1 Ústně podaná žádost

Ústně podaná žádost není nijak formalizována, a to ani z hlediska obsahových náležitostí ani z hlediska způsobu podání (srov. § 13 odst. 3). Půjde zpravidla o ústní požadavky vznesené přímo při návštěvě obecního úřadu či o telefonické dotazy. Zákon na její vyřízení ani nevztahuje procesní požadavky, tj. v případě nevyhovění žádosti není nutné vydávat rozhodnutí o jejím odmítnutí. V § 13 odst. 2 uvádí, že *není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně*. Toto ustanovení přitom neznamená, že by obec měla a mohla bez dalšího ústní žádosti odmítat, ale to, že při jejich vyřizování nemusí procesní stránku formalizovat. Např. bude-li žádáno vydání určitého dokumentu a povinný subjekt bude mít zato, že jeho část zpřístupnit nelze (např. pro ochranu obchodního tajemství), vydá žadateli dokument po provedené anonymizaci, aniž by musel vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti v této části. Nebude-li žadatel s vyřízením žádosti spokojen, je jeho jedinou možnou obranou podání žádosti písemně (tím vznikne povinnost povinného subjektu žádost v dané části rozhodnutím odmítnout, proti němuž se žadatel následně může bránit odvoláním). Mezi legitimní případy, kdy bude možné žadatele přímo odkázat na povinnost podat žádost písemně, resp. odmítnout vyřízení ústně podané žádosti, budou např. požadavky na poskytnutí velkého množství informací či zjevně šikanózní požadavky či postupy žadatele.

Otázky

1) Musí být ústně podaná žádost k požadavku žadatele sepsána?

Informační zákon takovou povinnost nestanoví. Na druhou stranu ani nevylučuje, a jelikož se i na vyřizování ústně podaných žádostí vztahují základní zásady

činnosti správních orgánů, mj. i povinnost správního orgánu vycházet dotčeným osobám pokud možnost vstříc, je namíste **ústní žádost k požadavku žadatele sepsat a dále ji vyřizovat jako žádost podanou písemně**. Takový požadavek by bylo možné odmítnout jen v případě, že jde o žadatele, který této možnosti zneužívá, ačkoli již byl o povinnosti podat žádost písemně předtím poučen. V případě takového žadatele je zcela legitimní, pokud povinný subjekt odmítne žádost sepsat a s odkazem na § 13 odst. 2 Svlnf žadatele poučí o možnosti podat žádost písemně.

2) Mohu za poskytnutí informace k ústně podané žádosti žádat úhradu nákladů?

Ano, neboť ustanovení § 17 není pro ústně podané žádosti o informace vyloučeno. V takovém případě je možné žadatele vyzvat k úhradě i ústně a podmínit vydání informace zaplacením úhrady. Na druhou stranu je možné žádat úhradu jen těch nákladů, které § 17 odst. 1 zná a za podmínek z tohoto ustanovení vyplývajících (mj. zveřejnění sazebníku úhrad).

3) Musíme informaci, kterou jsme poskytli k ústně podané žádosti, následně zveřejnit podle § 5 odst. 3 Svlnf?

Znění § 5 odst. 3 Svlnf výslovnou výjimku pro žádosti podané ústně nestanoví, na druhou stranu je však toto ustanovení svou povahou vztažitelné především na žádosti vyřizované písemně. Ostatně ani v praxi ke zveřejňování informací poskytnutých na základě ústně podaných žádostí nedochází, neboť zákon z povinnosti vykazovat vyřízení žádostí o informace ve výroční zprávě vylučuje právě ústně podané žádosti (§ 13 odst. 3). Lze proto připustit, že vyřízení ústně podaných žádostí o informace nebude následně podle § 5 odst. 3 Svlnf zveřejněno.

4) Musím o vyřízení ústně podané žádosti činit záznam?

Povinnost zaznamenat ústně podanou žádost a její vyřízení zákon neukládá (srov. vyloučení této povinnosti plynoucí z § 14 odst. 6). Povinnost zaznamenat vyřízení ústně podané žádosti tedy není. Může ji však stanovit vnitřní předpis obce. To je vhodné zejména v případě poskytování kopií dokumentů tak, aby bylo ze strany obce dohledatelné, zda a komu byla kopie dokumentu poskytnuta.

5) Musím při odmítnutí ústně podané žádosti žadatele poučit o možnosti podat žádost písemně a jaké důsledky bude mít absence takového poučení?

Zpravidla ano. Taková povinnost plyne ze základních zásad činnosti správních orgánů, konkrétně z § 4 odst. 2 správního řádu *správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné*. Absence poučení však na vyřizování žádostí o informace, resp. na oprávněnost žadatele odkázat na podání žádosti písemně, nemá vliv.

3.2.2 Písemně podaná žádost

Povinnost povinného subjektu vyřizovat žádosti o informace „formalizovaným způsobem“ je spojena jen s podáním žádosti písemně. Zde je ovšem nutné odlišovat *písemnou žádost* od *žádosti listinné*. Písemná forma žádosti bude splněna i v případě žádostí podávaných elektronicky. Elektronicky lze přitom žádost podat datovou schránkou i prostřednictvím elektronické pošty. Pro tyto případy platí, že žádost nemusí být opatřena uznávaným elektronickým podpisem (může tedy být podána „prostou“ emailovou zprávou), musí však být podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny obce (nejde-li o žádost podanou datovou schránkou), jinak není žádostí podle informačního zákona.

Otázky

1) Musí být listinná žádost o informace podepsána vlastnoručním podpisem žadatele?

Zákon mezi povinné náležitosti žádosti vlastnoruční podpis nestanoví, takže za řádně podanou žádost je nutné považovat i listinnou žádost, která neobsahuje vlastnoruční podpis žadatele. Bylo by ostatně protismyslné, pokud elektronicky podaná žádost nemusí být opatřena uznávaným elektronickým podpisem (jak dovodily správní soudy), zatímco žádost podaná v listinné podobě by vlastnoruční podpis žadatele mít musela.

2) Jak máme vyřídit žádost, která jinak splňuje všechny formální náležitosti, nebyla však podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny obce, ale přímo na e-mail vedoucí majetkového odboru?

Podle § 14 odst. 4 Svlnf nebyla-li podána žádost prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, nejedná se o žádost „ve smyslu tohoto zákona“. To sice znamená, že s takto podanou žádostí nejsou *aktivovány* povinnosti ze zákona plynoucí, nikoli však, že s takovým podáním nejsou spojeny žádné právní povinnosti.

Předně platí, že toto podání je nutné zaevidovat v systému spisové služby. I na ně se totiž vztahuje povinnost plynoucí z § 2 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.: *V případě doručeného dokumentu předaného veřejnoprávnímu původci mimo podatelnu a dokumentu vytvořeného z podání nebo podnětu učiněného ústně, který se považuje za dokument doručený, veřejnoprávní původce zajistí jeho bezodkladné předání podatelně nebo bezodkladné provedení úkonů stanovených touto vyhláškou v souvislosti s příjmem, označením a evidencí dokumentů příslušnou organizační součástí veřejnoprávního původce.* Tím se ovšem z tohoto podání nestává žádost podle Svlnf, neboť žadatel svou povinnost, aby sám žádost podal prostřednictvím elektronické adresy podatelny, nesplnil, a „sankce“ předpokládaná § 14 odst. 4 Svlnf tudíž nastala.

Z hlediska informačního zákona je ovšem vhodné (s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu) žadatele na nedostatek v podání alespoň neformálně upozornit (telefonicky, datovou zprávou) s poučením, jak nedostatek odstranit (podáním nové žádosti). Je rovněž možné žádost vyřídit s tím, že informace obec poskytne (po vyloučení informací chráněných) neformálně, aniž by musela vydat např. rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti (takovou povinnost má jen v případě řádně podané písemné žádosti). Někdy je takový postup pro obec i „časově výhodnější“, neboť po řádném podání žádosti by spolu s částečnou anonymizací chráněných informací musela vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Není však vhodné podání bez dalšího založit *ad acta*. Takový postup by jednak mohl být chápán jako odporující § 4 odst. 2 správního řádu, ale i jako „nepraktický“, neboť žadatel, kterému se nedostane odpovědi, zpravidla podá stížnost podle § 16a Svlnf a, přestože by nemohla být vyhodnocena jako oprávněná, bude s jejím administrováním spojena další úřední činnost (ta bude oproti neformálnímu vyřízení „žádosti“ poskytnutím informací často časově náročnější).

3.3 Náležitosti žádosti o poskytnutí informace

Obsahové náležitosti žádosti vymezuje § 14 odst. 2. Podle něj musí být ze žádosti zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.

Žádost musí především uvádět, **kterému povinnému subjektu je určena**. Zákon zda nutně nepožaduje výslovné označení povinného subjektu, postačí, pokud jeho určení vyplývá z obsahu žádosti. Tak např. to, že žádost adresují obci, vyplývá již z faktu, že jsem jí žádost doručil na elektronickou adresu podatelny. Žadatel může jednou žádostí oslovit i více povinných subjektů (pak ji každý vyřizuje samostatně). Platí též, že případné nedostatky ve formálním označení povinného subjektu, je-li jeho určení zřejmé, nezpůsobují neúčinnost žádosti (srov. § 14 odst. 4). Např. je-li žádost o informace ze samostatné působnosti adresována obecnímu úřadu, starostovi apod., má se bez dalšího zato, že je adresována obci jako povinnému subjektu, byť striktně vzato je správné označení povinného subjektu v takové žádosti obec.

Druhou náležitostí je, že se **žadatel domáhá informací podle Svlnf**. Výklad tohoto ustanovení není jednotný. Některé přístupy považují za žádost podle Svlnf jen takovou, která výslovně odkazuje na informační zákon (různým, ale jednoznačným způsobem), tedy v níž žadatel projevil vůli k procesnímu vyřizování podle Svlnf. Jiné názory uvádějí, že žadatel spojení žádosti se Svlnf vůbec nemusí

vyjádřit a podstatná je povaha žádosti, resp. informací, které požaduje. V praxi nicméně převažuje přístup první, který za informační žádosti považuje jen ty, v nichž žadatel výslovně vyjádřil „propojení“ se SvInf. V opačném případě podle § 14 odst. 4 není žádost žádostí podle tohoto zákona (ke způsobu jejího vyřízení srov. text vztahující se k vyřízení žádostí podaných mimo elektronickou adresu podatelny povinného subjektu).

Žadatel se v žádosti musí zákonem předvídaným způsobem **identifikovat** (srov. text § 14 odst. 2). Nedostatky v identifikaci mají různé následky. Pokud nevede adresu pro doručování, není taková žádost dle § 14 odst. 4 žádostí podle informačního zákona (za uvedení adresy pro doručování je považováno již to, že žadatel odeslal žádost ze své elektronické adresy, která je z datové zprávy patrná). Ostatní nedostatky v identifikaci žadatele buď nemají žádné dopady, nebo jsou důvodem pro výzvu žadateli k *doplnění* žádosti podle § 14 odst. 5 písm. a).

Samozřejmou náležitostí žádosti je též **vymezení požadovaných informací**, byť zákon tento požadavek nestanoví výslovně. Pokud není zřejmé, jaká informace je žadatelem požadována, je namísto jej vyzvat k *upřesnění* žádosti podle § 14 odst. 5 písm. b).

Naopak žadatel není povinen uvádět **důvod (účel) získání informace** a povinný subjekt tento důvod není oprávněn zkoumat ani hodnotit (vyjma případů, v nichž by uvažoval o odmítnutí žádosti pro zneužívání práva na informace na straně žadatele). Na vyřizování žádosti tudíž nemá vliv, zda žadatel požaduje informace pro „veřejnou kontrolu veřejné správy“, jako podklady pro zpracování diplomových či jiných kvalifikačních prací nebo pro případné komerční využití. Ani jeden z těchto případů není důvodem pro neposkytnutí informace (odmítnutí žádosti o informace). Důvodem pro neposkytnutí informace tudíž není ani to, že žadatel (hypoteticky) informaci určitým způsobem využije či ji potencionálně může použít v rozporu se zákonem.

4. Postup při vyřizování žádosti o informace

Vyřizování žádosti o informace povinným subjektem se rozpadá do několika fází (je přitom zřejmé, že ne všechny nutně musejí nastat při vyřizování každé žádosti). Povinný subjekt musí nejdříve posoudit *náležitosti žádosti o informace, způsob jejího podání* a to, *zda se požadované informace vztahují k jeho působnosti*. Je-li žádost bezvadná, je nutné *identifikovat „hmotné nosiče“ informace* (zpravidla dokumenty), resp. *požadované informace shromáždit a posoudit, zda je možné je zpřístupnit bez omezení, s omezeními nebo zda je zpřístupnit nelze*. Kromě toho je nutné *identifikovat osoby, jichž se týkají požadované informace* (tzv. *dotčené osoby*) a tyto osoby *vyzvat k vyjádření se k podané žádosti*. Po shromáždění informací je možné žadatele *vyzvat k úhradě nákladů*. Po jejich zaplacení nebo nebyly-li požadovány, je namísto žádost *vyřídít poskytnutím informace, odmítnutím žádosti nebo kombinací obou těchto možností*. Přehled jednotlivých kroků povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace je schematicky znázorněn v příloze tohoto metodického doporučení.

Zákon stanoví různé **lhůty** pro vyřízení žádosti, resp. pro jednotlivé procesní úkony povinného subjektu. Některé jsou výslovně navázány na správní řád a pro jejich počítání je proto správní řád plně využitelný, jiné nikoli. V jejich případě je třeba vycházet z obecných principů počítání času v právu. Těmto principům odpovídá, že pro počátek lhůty je určující den, kdy daná událost nastala, přičemž prvním dnem lhůty je den následující, dále případně-li konec lhůty na sobotu, neděli či svátek, končí lhůta nejbližší následující pracovní den, a konečně pravidlo, podle něhož je lhůta zachována, je-li alespoň v poslední den vypraven (odeslán) příslušný úkon povinného subjektu (např. výzva k upřesnění žádosti).

Informační zákon neupravuje **formu úkonů povinného subjektu**. Na obce se vztahují povinnosti plynoucí ze zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, povinnosti podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, a povinnosti v oblasti spisové služby (zákon č. 499/2004 Sb. a vyhláška č. 259/2012 Sb.). Z těchto pravidel především vyplývá povinnost podepisovat datové zprávy uznávaným elektronickým podpisem či značkou (§ 11 odst. 2 zákona o elektronickém podpisu) a tyto zprávy doručovat prostřednictvím datové schránky příjemce, má-li ji zřízenou a nevylučuje-li to povaha dokumentu (např. žádá-li žadatel informace v podobě listinných kopií dokumentů). Odesílá-li datové zprávy na elektronickou adresu žadatele, měl by tak učinit prostřednictvím elektronické adresy své podatelny. Při odesílání dokumentů obce, vyhotovených podle informačního zákona, je obvykle nutné volit takovou službu, která umožní potvrdit doručení. Kromě datových schránek umožňuje takové potvrzení doručování v listinné podobě (modrá obálka). Doručování elektronicky prostřednictvím e-mailové zprávy takovou možnost zpravidla

nedává, byť je nelze v podmínkách informačního zákona zcela vyloučit (zejména potvrdí-li adresát přijetí datové zprávy, je takový postup postačující).

4.1 Posouzení obsahu žádosti a odstraňování vad

§ 14

(2) Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.

(3) Je-li žádost učiněna elektronicky, musí být podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. Pokud elektronické adresy podatelny nejsou zveřejněny, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu.

(4) Neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, případně není-li elektronická žádost podána podle odstavce 3, není žádostí ve smyslu tohoto zákona.

(5) Povinný subjekt posoudí žádost a:

- a) brání-li nedostatek údajů o žadateli podle odstavce 2 postupu vyřízení žádosti o informaci podle tohoto zákona, zejména podle § 14a nebo 15, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil; nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost odloží,
- b) v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne o odmítnutí žádosti,
- c) v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli,
- d) nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění; je-li zapotřebí licence podle § 14a, předloží v této lhůtě žadateli konečnou licenční nabídku.

4.1.1 Nedostatky, které žádost vylučují z režimu informačního zákona

Určité nedostatky žádosti mají za následek, že žádost není žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tyto případy vymezuje § 14 odst. 4 a zařazuje mezi ně *nepodání elektronické žádosti prostřednictvím elektronické adresy povinného subjektu, neuvedení, že žádost se týká poskytnutí informací podle Svlnf, dále neuvedení povinného subjektu, jemuž je žádost adresována a neuvedení adresy pro doručování*. Kromě posledně zmíněné situace, kdy žadatele nelze kontaktovat, je vždy namístě jej na nedostatek upozornit, případně žádost vyřídit neformálně (blíže srov. výše k postupu při nepodání žádosti na elektronickou adresu povinného subjektu).

4.1.2 Nedostatečná identifikace žadatele

V případě, že žadatel neuvede identifikační údaje v rozsahu požadovaném § 14 odst. 2 Svlnf, nabízejí se dva možné postupy v závislosti na tom, zda identifikační údaje je nutné znát pro vyřízení žádosti (slovy zákona *brání-li nedostatek údajů vyřízení žádosti*). Jestliže je již na první pohled zřejmé, že žádost nebude nutné vyřídit jejím odmítnutím (ani částečným), případně nebude-li požadována úhrada nákladů, nečiní nedostatek identifikačních údajů žádost dále „nevýřizovatelnou“ a obec na žádost hledí, jakoby byla bezvadná. Naopak v případě, že identifikační údaje je nutné znát, je namístě žadatele vyzvat k jejich doplnění.

Těmito případy jsou především situace, kdy z obsahu žádosti je zřejmé nebo alespoň pravděpodobné, že žádost bude alespoň zčásti nutné odmítnout, neboť rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace je správním rozhodnutím, jehož náležitostí je mj. též identifikace účastníků řízení (srov. příslušná ustanovení správního řádu). Dalším případem může být uplatnění požadavku na úhradu nákladů, neboť při nezaplacení je nutné vydat rozhodnutí o odložení žádosti (§ 17 odst. 5), které rovněž musí žadatele identifikovat. Praxe pak zná i další situace, především případy, kdy má povinný subjekt „podezření“, že žádost je podána pod smyšlenou identitou, a hodlá prověřit prostřednictvím příslušných informačních systémů identitu žadatele¹ [zákon anonymní žádosti nepřipouští, byť je formulací § 14 odst. 5 písm. a) do jisté míry „toleruje“]. Údaje identifikující žadatele je nutné znát i tehdy, jestliže se informace týkají třetích osob (dotčené osoby), které mají nepochybně právo i na znalost osoby, která se zajímá o informace jich se týkající (k dotčeným osobám srov. dále).

¹ Oporu obcím pro využívání údajů ze základního registru obyvatel a z informačních systémů evidence obyvatel a cizinců skýtá ve vztahu k žádostem vyřizovaným obcemi v samostatné působnosti § 149a zákona o obcích, ve spojení s § 35 odst. 2, § 97 a § 103 odst. 4 písm. e) zákona o obcích. Ve vztahu k poskytování informací z přenesené působnosti pak příslušné odvětvové zákony, pokud obsahují odpovídající zákonnou licenci (vyřizování žádosti o informace z přenesené působnosti je totiž součástí výkonu působnosti, již se informace týkají, tedy např. informace z oblasti stavebního úřadu jsou poskytovány v přenesené působnosti na tomto úseku a pro vyřizování takových žádostí lze čerpat údaje v rozsahu odpovídajícím § 184 stavebního zákona).

Výzvu je nutné učinit do 7 dnů ode dne podání (tj. doručení) žádosti. Lhůta je sice lhůtou pořádkovou, neboť jejím uplynutím nepřestanou být identifikační údaje pro povinný subjekt „potřebné“, nicméně pouze s včasným odesláním výzvy dochází k přerušení lhůty pro vyřízení žádosti ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d) (v podrobnostech srov. dále). Pro zachování lhůty postačí, bude-li výzva v posledním den odeslána (vypravena). Samozřejmě součástí výzvy, plynoucí z § 4 odst. 2 a 4 správního řádu, je poučení žadatele o tom, jakým způsobem (o jaké údaje) a v jaké lhůtě má žádost doplnit a o následcích nevyhovění výzvy (absence poučení o nevyhovění žádosti však nemá za následek neúčinnost výzvy).

Pokud žadatel do 30 dnů ode dne doručení výzvy nevyhoví, povinný subjekt žádost o informace odloží. Samotné odložení je zákonem chápáno jako „založení *ad acta*“ bez nutnosti žadatele o této skutečnosti informovat [na rozdíl od jiných případů odložení, s nimiž zákon počítá, konkrétně nevztahují-li se informace k působnosti povinného subjektu podle § 14 odst. 5 písm. c) nebo v případě nezaplacení úhrady nákladů podle § 17 odst. 5]. Na druhou stranu je vyrozumění o tomto postupu vhodné tam, kde žadatel na výzvu reagoval, avšak z hlediska obce identifikační údaje nedoplnil (odložení připadá do úvahy jak v případech, že žadatel nereaguje vůbec, tak v případech, že žádost nedoplnil adekvátně).

Otázky

1) Pokud odkládám žádost podle § 14 odst. 5 písm. a), musím o tomto odložení učinit záznam či jiný formalizovaný úkon?

Odložení podle § 14 odst. 5 písm. a) není zákonem spojeno s žádným formalizovaným úkonem. Je tedy chápáno jako *prosté* odložení *ad acta*. Z hlediska předpisů v oblasti archivnictví je ovšem nutné připomenout způsoby vyřízení spisu, předvídané v § 14 odst. 2 vyhlášky č. 259/2012 Sb. Ze zde uvedených způsobů se nabízí vyřízení věci „záznamem na dokumentu“ o tom, že žádost byla odložena. Podle § 14 odst. 6 Svlňf se o postupu při vyřizování žádosti pořizuje záznam, na který (resp. v němž) je možné poznamenat, že žádost byla z důvodu nedoplnění odložena. Poznamenání lze učinit i na výzvě, jejíž prvopis by měl být součástí spisu o vyřizování žádosti.

2) Je možné výzvu k doplnění žádosti opakovat? Pokud ano, má to za následek opakované prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti?

Zákon o svobodném přístupu k informacím s opakovanou výzvou k doplnění žádosti nepočítá. Je sice možné v součinnosti s žadatelem, následující po „první výzvě“, doplnit do spisu další identifikační údaje, tato součinnost však nemůže být považována za další výzvu ve smyslu § 14 odst. 5 písm. a), která by měla za následek další přerušení plynutí lhůty pro vyřízení žádosti o informace.

3) Jak vyřídit žádost, pokud žadatel k výzvě sdělí, že považuje požadavek na doplnění údajů za neoprávněný?

V takovém případě je namístež žádost odložit a o odložení žadatele vyzrozumět. Bude-li i nadále trvat na neoprávněnosti výzvy, je na něm, aby podal stížnost podle § 16a SvInř (z jeho hlediska dochází na straně povinného subjektu k nečinnosti při vyřízení žádosti o informace). Oprávněností výzvy (a navazujícího odložení) se pak ve stížnostním řízení bude zabývat nadřízený orgán (v případě obcí krajský úřad).

4) Mohu žadatele vyzvat k doplnění údajů i telefonicky?

Z pravidel výkonu spisové služby, jakož i z toho, že zákon počítá s doručením výzvy žadateli, vyplývá, že výzva by měla být učiněna písemně. Na druhou stranu jestliže pracovník povinného subjektu kontaktuje žadatele telefonicky a v součinnosti s ním údaje doplní do spisu (a o tomto doplnění si učiní záznam), nelze takový postup považovat za odporující právnímu řádu, byť striktně vzato o výzvu ve smyslu § 14 odst. 5 písm. a) nepůjde.

4.1.3 Nemožnost identifikovat požadované informace

Druhou typickou vadou žádosti o informace bývá nedostatečná identifikace požadovaných informací. Podle § 14 odst. 5 písm. b) v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzve povinný subjekt žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil.

Informační zákon podmiňuje tuto výzvu tím, že žádost je *nesrozumitelná*, tím, že *není zřejmé, jaká informace je požadována*, nebo tím, že je *formulována příliš obecně*. Zatímco první dvě situace jsou do jisté míry identické, neboť povinný subjekt „neví, co je po něm požadováno“, v případě příliš obecně formulované žádosti je zřejmě schopen identifikovat informace, které žadatel chce, nicméně pro obecnost formulace do jejich okruhu náleží velké množství informací a shromažďovat je všechny se (s ohledem na obvykle tušený „informační cíl“ žadatele) jeví jako neúčelné. Zákon hovoří o tom, že žádost je formulována *příliš obecně*, což znamená, že ne každá obecnost je důvodem k této výzvě. V praxi se k této výzvě zpravidla přistupuje tehdy, jestliže žádost směřuje k mimořádně rozsáhlému vyhledávání informací (§ 17 odst. 5) a jestliže po upřesnění ze strany žadatele by mohlo dojít k identifikaci „toho, co žadatel opravdu chce“ a tím k omezení rozsahu vyhledávání informací.

Ve výzvě je nutné žadatele poučit o tom, jakým způsobem je třeba žádost o informace upřesnit. K účinnosti výzvy sice není nutné žadatele poučit o následcích neupřesnění výzvy, takové poučení nicméně vyplývá ze základních zásad činnosti správních orgánů a mělo by být uvedeno (§ 4 odst. 2 správního řádu). Výzvu je nutné žadateli odeslat do 7 dnů ode dne podání žádosti. Ohledně lhůty platí to-

těž, co bylo řečeno u výzvy k *doplnění* žádosti (srov. výše). S odesláním výzvy je podobně jako u výzvy k doplnění spojeno přerušení lhůty pro vyřízení žádosti, přestože tak z formulace § 14 odst. 5 písm. d) nevyplývá výslovně. To je dáno tím, že dokud povinný subjekt vlivem jistého *pochybení žadatele* při formulaci žádosti neví, jaké informace má vlastně vyhledávat, nemůže mu z povahy věci již plynout lhůta pro jejich vyhledání a poskytnutí.

Pokud žadatel žádost neupřesní do třiceti dnů, povinný subjekt rozhodne o její odmítnutí. Jedná se vlastně o jediný případ odmítnutí žádosti „z procesních důvodů“. Lhůta pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti není zákonem specifikována, lze tudíž vycházet ze lhůty přiměřené ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. b) by tedy mělo být vydáno v podstatě bezprostředně po uplynutí 30 dnů ode dne doručení výzvy žadateli k upřesnění žádosti (s určitou časovou „prodlevou“ počítající s upřesněním odeslaným žadatelem v poslední den lhůty). Rozhodnutí se vydává dle § 15 odst. 1 Svlnf a příslušných ustanovení správního řádu, takže musí obsahovat všechny náležitosti, včetně adekvátního odůvodnění (zde vlastně jen popisujícího procesní postup při výzvě a fakt, že žadatel výzvě nevyhověl).

Otázky

1) Žadatel po obdržení výzvy k upřesnění žádosti sdělil, že ji považuje za neoprávněnou a trvá na původním požadavku. Toto sdělení nám bylo doručeno pátý den poté, kdy žadatel výzvu převzal. Můžeme v takovém případě rozhodnout o odmítnutí žádosti podle § 14 odst. 5 písm. b) ihned, nebo máme vyčkat až na uplynutí třiceti dnů ode dne doručení výzvy?

Zákon předpokládá, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 14 odst. 5 písm. b) bude vydáno po (marném) uplynutí třicetidenní lhůty. Výslovně však neřeší situace, v nichž žadatel provede upřesnění před uplynutím této lhůty, které není dostatečné, nebo kdy před tímto uplynutím sdělí, že považuje výzvu za neoprávněnou. V těchto případech trvat na formálním uplynutí třiceti dnů by bylo k tíži žadatele z hlediska rychlosti vyřízení žádosti, resp. obrany žadatele proti nezpřístupnění informace. Je tudíž na místě odmítnout žádost podle § 14 odst. 5 písm. b) bez zbytečného odkladu po doručení odmítavé reakce žadatele na výzvu (srov. § 6 odst. 1 správního řádu).

2) Žadatel podal žádost o poskytnutí informací, z nichž není ani zřejmé, jaké informace vlastně požaduje, ani se neidentifikoval dostatečným způsobem. Jak v takovém případě žadatele vyzývat?

V těchto případech je nutné současně uplatnit výzvu k *doplnění* žádosti i k jejímu *upřesnění*. Pokud by totiž žadatel žádost neupřesnil, musel by povinný subjekt žádost rozhodnutím podle § 14 odst. 5 písm. b) odmítnout, k čemuž je ovšem znalost identifikačních údajů nezbytná. Pokud by žadatel žádost jen upřesnil

a i po tomto upřesnění by byla znalost identifikačních údajů nezbytná, postupoval by povinný subjekt podle § 14 odst. 5 písm. a) a žádost by odložil. A konečně jestliže by žadatel vůbec nereagoval, bylo by namístež žádost rovněž odložit podle § 14 odst. 5 písm. a). Postupné odesílání výzev (nejdříve k doplnění a následně k upřesnění) by celý proces vyřízení žádosti zbytečně prodloužilo.

4.2 Odložení pro nedostatek působnosti povinného subjektu

Pokud se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, je namístež žádost (případně její část, které se tato skutečnost týká) odložít a o této skutečnosti do sedmi dnů ode dne jejího doručení povinnému subjektu sdělit s odpovídajícím odůvodněním žadateli.

Zákonná formulace předpokládá dva úkony (odložení a sdělení žadateli o tomto odložení), v praxi se však zpravila vyhotoví jen jeden dokument v podobě „odložení žádosti“, který je zalán žadateli a současně slouží jako doklad o odložení ve spise. Toto sdělení musí být odůvodněné, tj. je třeba žadateli *vysvětlit*, z jakého důvodu se požadované informace netýkají působnosti povinného subjektu. S ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu by sdělení mělo obsahovat i poučení o možnosti podat stížnost podle § 16a SvlNf (sdělení není rozhodnutím o odmítnutí žádosti, proti němuž se lze bránit odvoláním podle § 16 SvlNf).

Sedmídení lhůta pro sdělení žadateli je i zde lhůtou pořádkovou (osmým dnem se z požadovaných nestanou informace, které by se začaly vztahovat k působnosti povinného subjektu). Lhůta je zachována, je-li alespoň v poslední den sdělení žadateli odesláno.

Otázky

1) Žadatel podal žádost o poskytnutí informace formou kopie usnesení zastupitelstva obce o prodeji obecního pozemku. Žádost ale adresoval starostovi obce, který o prodeji nerozhoduje. Je namístež žádost odložit podle § 14 odst. 5 písm. c) SvlNf, protože se informace nevztahuje k působnosti povinného subjektu – starosty?

Žádost v tomto případě odložit nelze. Povinným subjektem ve vztahu k informacím vztahujícím se k samostatné působnosti je obec jako celek, nikoli každý orgán samostatně. Takto podanou žádost je tudíž nutné chápat tak, že žadatel oslovil obec (byť nepřesně označil adresáta) a k působnosti obce se vztahují informace o činnosti všech jejích orgánů, tedy včetně zastupitelstva. Obsah žádosti nelze vykládat formalisticky k tíži žadatele a trvat na zcela pregnantních právních formulacích (zde z hlediska zcela přesného označení povinného subjektu).

2) Žadatel požádal naši obec o poskytnutí kopie protokolu o kontrole výkonu samostatné působnosti, kterou v naší obci vykonalo Ministerstvo vnitra.

Jedná se o dokument, jehož původcem nejsme. Vztahuje se na něj naše informační povinnost, nebo máme žádost odložit pro nedostatek naší působnosti?

Ani v tomto případě nelze žádost odložit. Informační povinnosti podléhají veškeré informace, které se týkají působnosti (činnosti) žádostí osloveného povinného subjektu bez ohledu na to, kdo je původcem takové informace (dokumentu). V daném případě vypovídá protokol o kontrole samostatné působnosti *Vaší obce*, a tudíž se k působnosti *Vaší obce* vztahuje. Postup podle § 14 odst. 5 písm. c) je proto vyloučen.

4.3 Odkaz na zveřejněnou informaci

§ 6

Odkaz na zveřejněnou informaci

(1) Pokud žádost o poskytnutí informace směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může povinný subjekt co nejdříve, nejpozději však do sedmi dnů, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace, zejména odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází.

(2) Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne; to neplatí, pokud byla žádost o poskytnutí informace podána elektronicky a pokud je požadovaná informace zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup a žadateli byl sdělen odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází.

§ 3

(5) Zveřejněnou informací pro účel tohoto zákona je taková informace, která může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona.

Pokud žádost o informace směřuje k poskytnutí zveřejněných informací, může povinný subjekt žadatele na tyto informace odkázat. Zákonná lhůta pro odkaz je sedm dnů (ode dne doručení žádosti) a má prekluzivní povahu. To znamená, že po uplynutí této lhůty již žadatele odkázat nelze (sdělení odkazující na zveřejněnou informaci musí být nejpozději v poslední den odesláno žadateli).

Odkaz na zveřejněnou informaci spočívá ve sdělení údajů umožňujících vyhledání a získání zveřejněné informace. Jednou z možností je odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází, nicméně s ohledem na zákonné vymezení zveřejněné informace tak může být i odkaz na zveřejnění např. v knihovně.

Podle § 6 odst. 2 může žadatel trvat na přímém poskytnutí zveřejněné informace. Povinný subjekt v takovém případě musí informaci poskytnout. Sdělení tohoto požadavku má charakter podání nové žádosti, která musí být vyřízena nejpozději do 15 dnů ode dne doručení obci [§ 14 odst. 5 písm. d)]. Obec má nicméně možnost v tomto případě vyzvat žadatele k úhradě nákladů podle § 17.

Výjimkou z povinnosti vyhovět požadavku žadatele na přímé poskytnutí informace je situace, kdy byla žádost podána elektronicky (e-mailem nebo datovou schránkou), informace je zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup (zjednodušeně řečeno na internetu) a žadateli byl sdělen odkaz na příslušnou internetovou stránku. Čtvrtou nepsanou podmínkou je, že informace byla zveřejněna ve formátu požadovaném žadatelem. V podrobnostech srov. první část tohoto materiálu, obsahující výklad ke změně § 6.

Otázky

1) Žadatel požádal o poskytnutí informací. Pouze jejich část je však zveřejněna. Můžeme žadatele odkázat jen na tuto část, nebo postup podle § 6 SvlInf je možný jen při vyřízení celé žádosti odkazem na zveřejněnou informaci?

Informační zákon neomezuje obsah žádosti o informace rozsahem požadovaných informací. Žadatel tedy může jednou žádostí žádat poskytnutí různorodých informací. Jednotlivé zákonné způsoby vyřízení žádosti tudíž lze (případně je nutné) kombinovat. Je proto možné žadatele odkázat na zveřejněnou informaci i zčásti, tedy jen ve vztahu k některým požadovaným informacím. U odkazu je nutné zachovat sedmidenní lhůtu, zbytek žádosti pak lze vyřídit poskytnutím informace (případně odmítnutím) do patnácti dnů ode dne doručení žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d)].

2) Jaké důsledky má odeslání odkazu na zveřejněnou informaci po uplynutí zákonné sedmidenní lhůty?

Uplynutím sedmidenní lhůty povinný subjekt možnost vyřídit žádost odkazem ztrácí. Proto pokud žadatele odkáže později, nemá takový odkaz účinky vyřízení žádosti o informace podle § 6 SvlInf. Na druhou stranu jestliže žadatel proti takovému odkazu nepodá stížnost, bude uplynutím lhůty pro podání stížnosti žádost možné považovat za „vyřízenou“.

4.4 Shromáždění požadovaných informací a jejich vyhodnocení z hlediska přípustnosti poskytnutí

Nebude-li žádost vyřízena jinak, musí povinný subjekt především shromáždit požadované informace, a to v závislosti na tom, zda žadatel poptával poskytnutí konkrétních dokumentů (jejich kopií) nebo konkrétních informací. Po jejich shromáždění je nutné posoudit, zda jejich zpřístupnění (zcela nebo zčásti) nebrání

některý ze zákonných důvodů. Pokud nikoli, jsou informace (dokumenty) připraveny ke zpřístupnění. Jestliže je nutné jejich část chránit, musí povinný subjekt přistoupit k jejich určení, k provedení anonymizace, tedy odstranění z požadovaných informací (dokumentů) obvykle znečitelněním a následně vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Pro případnou úhradu nákladů je nutné, aby obec řádně zdokumentovala především dobu spojenou s vyhledáváním požadovaných informací a dobu spojenou s následným fyzickým vylučováním chráněných informací v požadovaných dokumentech. V praxi zpravidla vyřizující úředník či úředníci založí do spisu záznam o době a o způsobu vyhledávání informací (dokumentů).

4.5 Zapojení dotčených osob do vyřizování žádosti o informace

Nejvyšší správní soud v rozhodnutích z poslední doby připomněl, že osoby, jichž se informace týká, jsou tzv. dotčenými osobami ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, jimž je nutné umožnit uplatňovat při vyřizování žádosti jejich procesní práva. Dotčenými osobami jsou např. zaměstnanci, o jejichž výši platů se žadatel zajímá, druhá smluvní strana smlouvy, která je předmětem žádosti o informace apod.

Povinný subjekt musí při vyřizování žádosti o informace nejdříve dotčené osoby identifikovat (pokud se žádost týká třetích osob), a to např. založením seznamu do vedeného spisu. Dále je povinen tyto osoby vyzoomět o podané žádosti (např. zasláním kopie žádosti o informace) a vyzvat je k vyjádření. Povinný subjekt musí tyto osoby vyzoomět o vyřízení žádosti a v případě, že žádost rozhodnutím zcela či zčásti odmítne, je povinen vydané rozhodnutí těmto osobám oznámit, resp. doručit (v tomto okamžiku se totiž stávají účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu). Dotčená osoba se může proti poskytnutí informací o sobě bránit žalobou proti nezákonnému zásahu proti povinnému subjektu, podanou podle § 82 soudního řádu správního.

V souvislosti s dotčenými osobami a procesními povinnostmi povinných subjektů ve vztahu k nim připravilo Ministerstvo vnitra metodické doporučení, které je dostupné na internetové stránce <http://www.mvcr.cz/odk>, rubrika „Aktuálně“ (materiál k procesním dopadům „platového rozsudku“ na vyřizování žádostí o informace).

4.6 Poskytnutí informace a (nebo) odmítnutí žádosti o informace

§ 14

(5) Povinný subjekt posoudí žádost a:

d) nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění;

je-li zapotřebí licence podle § 14a, předloží v této lhůtě žadateli konečnou licenční nabídku.

(7) Lhůtu pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. Závažnými důvody jsou:

- a) vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost,
- b) vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti,
- c) konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti.

Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

§ 15

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

(1) Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

(2) Pokud nebylo žádosti vyhověno z důvodů ochrany obchodního tajemství podle § 9 nebo ochrany práv třetích osob k předmětu práva autorského podle § 11 odst. 2 písm. c), musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, kdo vykonává právo k tomuto obchodnímu tajemství nebo kdo vykonává majetková práva k tomuto předmětu ochrany práva autorského, je-li tato osoba povinnému subjektu známa.

Pokud vydání shromážděných informací nebrání žádná zákonná překážka a povinný subjekt nebude požadovat úhradu nákladů (případně ta již byla zaplacená), obec informace vydá žadateli. Nejčastěji se tak děje v listinné podobě odesláním žadateli, nebo v elektronické formě (datovou zprávou). O poskytnutí informací se nevydává správní rozhodnutí. Svou povahou jde o faktický úkon, byť může být (a zpravidla i bývá) zachycen a proveden v písemné podobě.

Jestliže vydání informace brání některý zákonný důvod, povinný subjekt žádost odmítne rozhodnutím vydaným podle § 15 odst. 1 Svlnf, ve spojení s příslušným zákonným důvodem (§ 2 odst. 4, § 7 až 11 Svlnf). Na vydání rozhodnutí se vztahuje správní řád [§ 20 odst. 4 písm. a) Svlnf], což znamená, že musí splnit veškeré formální i obsahové náležitosti předepsané správním řádem pro správní rozhodnutí a musí být dle pravidel správního řádu též oznamováno (doručováno).

Správná formulace výroku rozhodnutí je *odmítnutí žádosti*, nikoli její *zamítnutí* či *nevyhovění*. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí být součástí rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace kromě podřízení informace pod určitý zákonný důvod též odůvodnění nezbytnosti tohoto omezení v konkrétním případě (svou povahou se jedná o tzv. test proporcionality). V jednotlivých rozhodnutích by tak měla být obsažena alespoň v minimalistické podobě úvaha povinného subjektu o tom, zda neexistuje myslitelný veřejný zájem, který by v daném případě převážil nad zákonnou ochranou ve prospěch práva na informace (srov. čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a který by tudíž mohl vést k tomu, že zákonný důvod pro ochranu informací bude prolomen.

Může se stát, že se žadatel domáhá více informací či dokumentů, z nichž některé informace nebo některé dokumenty či jejich části jsou zákonem chráněny. V takovém případě musí povinný subjekt žádost rozhodnutím odmítnout pouze *zčásti* a ve zbytku informace poskytnout. Svou povahou tedy jde o kombinaci obou možností popsanych v předchozích odstavcích.

Zákonná lhůta pro *poskytnutí informace* je podle § 14 odst. 5 písm. d) *patnáct dní ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění* (či *upřesnění*). V téže lhůtě je povinen žádost případně rozhodnutím *odmítnout* (srov. § 15 odst. 1). Je pravdou, že obě zmíněná ustanovení nejsou terminologicky shodná, neboť první hovoří o lhůtě pro poskytnutí informace, zatímco druhé o lhůtě pro vyřízení žádosti, je nicméně bez pochybností jasné, že lhůta pro vyřízení žádosti je identická se lhůtou pro poskytnutí informace ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d) SvlInf. Lhůtu lze prodloužit za podmínek stanovených v § 14 odst. 7 z tzv. *závažných důvodů*, nejvýše však o 10 dní. Podmínkou je, že žadatel je před uplynutím „základní“ lhůty vyrozuměn o jejím prodloužení, tedy že alespoň v poslední den zákonné patnáctidenní lhůty bude žadateli odesláno vyrozumění o prodloužení lhůty.

Formu a způsob poskytnutí informace upravuje § 4a SvlInf. Podrobná pozornost je této otázce věnována v části první tohoto metodického materiálu v souvislosti s rozbořem novely provedené zákonem č. 222/2015 Sb. Zde postačí uvést, že povinný subjekt je v zásadě povinen vyhovět požadavku žadatele na získání informace v určité formě a určitým způsobem. Povinný subjekt není povinen měnit formu informace či vyhovět požadavku žadatele na poskytnutí informace, pokud by taková operace byla pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží.

Otázky

1) Jestliže žádost zčásti odmítáme a zčásti informace poskytneme (zasláním listinných kopií), musíme učinit dva úkony (vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti a sdělení o poskytnutí informace), nebo můžeme poskytované informace zpřístupnit v rámci vydaného rozhodnutí?

Informační zákon předpokládá vydání rozhodnutí pouze v případě, že žádosti

není zcela nebo zčásti vyhověno. Pozitivní rozhodnutí, tedy rozhodnutí o zpřístupnění informace, zákon nezná; naopak počítá s tím, že poskytnutí informace se děje faktickým úkonem. Proto jestliže je žádost odmítána jen zčásti, je správné učinit dva úkony – rozhodnutím žádost zčásti odmítnout a dalším úkonem (např. písemným sdělením) informaci poskytnout. Pokud povinný subjekt zařadí poskytované informace do odůvodnění vydaného rozhodnutí nebo je učiní „přílohou“ tohoto rozhodnutí, nepostupuje po formální stránce správně.

2) Lze prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace z důvodu „konzultace“ s tzv. dotčenými osobami?

Ustanovení § 14 odst. 7 SvInř tento důvod pro prodloužení lhůty nezná, přičemž zákonné důvody pro prodloužení lhůty jsou taxativní.

3) Pokud žadatel nesouhlasí s prodloužením lhůty, jak se proti němu může bránit?

Zákon specifický opravný prostředek proti prodloužení lhůty nezná. I podání stížnosti podle § 16a na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace předpokládá, že nejdříve marně uplynula lhůta pro vyřízení žádosti, stanovená podle § 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7 [srov. § 16a odst. 3 písm. b) SvInř]. Žadatel tudíž nezbývá než vyčkat na její uplynutí a bránit se oprávněnosti tohoto prodloužení až *ex post*.

4.7 Zveřejnění informace poskytnuté na žádost

§ 5

(3) Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích poskytnutých způsobem podle § 4a odst. 2 písm. e) a f), informacích poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.

Zákon o svobodném přístupu k informacím dále v ustanovení § 5 odst. 3 povinnému subjektu ukládá povinnost zveřejnit poskytnutou informaci.

Zákonná povinnost je spojena s informacemi, které byly na základě žádosti poskytnuty elektronicky. Poněkud paradoxně tedy není rozhodující, zda povinný subjekt informací elektronicky disponuje, ale to, že informaci elektronicky poskytl. Pokud by informaci např. vytiskl a poskytl pouze písemně, striktně vzato nemá povinnost ji celou zveřejnit (v takovém případě zveřejní jen doprovodnou informaci, byť na druhou stranu je samozřejmě zpravidla jednodušší zveřejnit elektronickou podobu poskytnutých informací namísto vytváření doprovodné informace). Povinnost zveřejnit celý obsah vydané informace nemá povinný subjekt ani tehdy, jestliže se jedná o mimořádně rozsáhlé elektronicky poskytnuté informace.

Tato „mimořádná rozsáhlost“ musí být hodnocena z hlediska „velikosti souborů“ – patrně s ohledem na stav techniky nebude složité zveřejnit soubory o několika Mb, ale zveřejnit celý obsah DVD by již mohlo mít povahu mimořádně rozsáhlé elektronické informace. Zveřejnění není povinné ani při určitých způsobech postupnění informace [§ 4 odst. 2 písm. e) a f)].

V praxi se poskytnuté informace obvykle zveřejní tak, že povinný subjekt na své webové stránce zřídí zvláštní podsekcí, na niž poskytnuté informace postupně „doplňuje“ (poskytnuté informace může zveřejňovat spolu s informacemi předvídanými vyhláškou č. 442/2006 Sb., není to však jeho povinností, neboť sama vyhláška s jejich zveřejněním v rámci předepsané struktury nepočítá). Nejjednodušší je zveřejnit dopis, jímž byla žádost vyřízena a jenž zahrnuje poskytnuté informace, případě všechny jeho přílohy (poskytované informace) a případně též žádost o poskytnutí informací. Ve všech dokumentech je nutné anonymizovat osobní údaje, tedy především odstranit údaj o žadateli. Zveřejňuje-li povinný subjekt doprovodnou informaci, popíše předmět žádosti a stručně to, co žadateli sdělil (poskytl).

Informace se zveřejní do 15 dnů od jejich poskytnutí, tj. ode dne, kdy byly informace žadateli doručeny. Zákon ovšem nestanoví dobu, po níž mají být poskytnuté informace zveřejněny. Praxe v této otázce není jednotná, někteří autoři tvrdí, že informace má být zveřejněna stále, jiní, že po přiměřené době lze informace odstranit, např. jakmile informace „ztratí“ na své aktuálnosti. Zřejmě nelze trvat na tom, aby informace byly zveřejněny navždy. Dobu zveřejnění proto lze odvíjet od doby, po níž má být zveřejněna výroční zpráva povinného subjektu o poskytování informací (§ 18), která má vypovídat mj. o počtu povinným subjektem vyřizovaných žádostí. Podle vyhlášky č. 442/2006 Sb. musí být výroční zpráva zveřejněna nejméně za dva poslední roky (např. v roce 2010 by měly být zveřejněny výroční zprávy za roky 2008 a 2009), takže lze považovat za akceptovatelné, pokud povinný subjekt informace zveřejněné podle § 5 odst. 3 po uplynutí této doby ze svých internetových stránek odstraní.

5. Úhrada nákladů

§ 17

Hrazení nákladů

(1) Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

(2) Pokud byla v licenční smlouvě sjednána odměna, nelze požadovat úhradu nákladů.

(3) V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.

(4) Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3, ztrácí nárok na úhradu nákladů.

(5) Poskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.

(6) Úhrada je příjmem povinného subjektu.

Podle § 17 může povinný subjekt za poskytnutí informací požadovat úhradu za pořízení *kopií a technických nosičů dat*, za *odeslání informace žadateli* a za *mimořádně rozsáhlé vyhledání informace*. Informační zákon neumožňuje žádat *zálohu na úhradu nákladů*.

První podmínkou pro uplatnění úhrady nákladů, která je z informačního zákona odvoзовána, je stanovení a zveřejnění *sazebníku úhrad za poskytování informací* podle § 5 odst. 1 písm. f), a to již před podáním „zpoplatněné“ žádosti o informace. Podrobnosti k výpočtu jednotlivých sazeb úhrad upravuje nařízení vlády č. 173/2006 Sb. Největší obtíže činí v praxi výpočet sazby za *mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace*. Podle nařízení se jedná o hodinovou sazbu spojenou s náklady povinného subjektu na platy, mzdy apod. Obvykle se stanoví jako hodinový průměr rozpočtovaných ročních „platových nákladů“ připadajících na pracovníky povinného subjektu, kteří vyřizují žádosti o informace, případně na všechny zaměstnance. Tato svou podstatou „úhrada za práci“ však může být požadována jen v případě *mimořádně rozsáhlého vyhledávání*, tedy takového vyhledávání, které se v podmínkách povinného subjektu vymyká jeho běžné činnosti. Ke stanovení

sazebníku lze v podrobnostech odkázat na metodický materiál Ministerstva vnitra (<http://www.mvcr.cz>).

Druhou podmínku pro úhradu nákladů stanoví informační zákon v § 17 odst. 3. Povinný subjekt musí *písemně oznámit žadateli výši úhrady před poskytnutím informace*, přičemž z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Součástí musí být i poučení o možnosti podat stížnost. Převažující výklad tohoto ustanovení dovozuje, že oznámení o úhradě musí být žadateli odesláno nejpozději v poslední den lhůty pro vyřízení žádosti, jinak povinný subjekt nárok na úhradu ztrácí. Odůvodnění úhrady by mělo být provázáno s vydaným sazebníkem a mělo by žadateli umožnit základní prověření správnosti požadované částky (není např. nutné uvádět přesný seznam dokumentů, z nichž bude provedena kopie, ale měl by být uveden jejich obecný popis a počet listů). Nesplní-li povinný subjekt svou oznamovací povinnost, ztrácí na úhradu nákladů nárok (§ 17 odst. 4). Odesláním výzvy k úhradě nákladů se staví lhůta pro vyřízení žádosti o informace (její zbytek počne opět plynout po její úhradě).

Poskytnutí informace je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezplatí, povinný subjekt žádost odloží (§ 17 odst. 5). Odložení žádosti přitom má povahu správního rozhodnutí a mělo by proto obsahovat všechny jeho náležitosti (výrok, odůvodnění, poučení), přestože se pouze poznamenává do spisu a žadatel se o něm toliko vyzorává (zpravidla se tak ovšem činí doručením stejnopisu usnesení). Proti odložení není přípustné odvolání, je nicméně soudně přezkoumatelné žalobou ve správním soudnictví.

Úhrada nákladů má povahu soukromoprávního plnění. Pokud žadatel s výši úhrady nesouhlasí, může sice podat stížnost podle § 16a, ale soudní ochrany se musí domáhat buď správní žalobou až proti *odložení žádosti pro nezaplacení úhrady* podle § 17 odst. 5 nebo pokud úhradu již zaplatil, *žalobou na vydání bezdůvodného obohacení* u civilního soudu.

Otázky

1) Žadatel opakovaně neprovádí úhradu vyčíslených nákladů. Jaké máme možnosti obrany?

Nejvyšší správní soud dovodil, že povinný subjekt se v takovém případě může domáhat úhrady nákladů žalobou podanou podle občanského soudního řádu, tedy jako občanskoprávního nároku. Zkušenosti s tímto typem žaloby (zejména s její úspěšností) však prozatím v praxi nejsou.

2) Máme v obci „problémového“ žadatele, který buď žádá velké množství informací mnoha žádostmi, nebo v případě mimořádně rozsáhlého vyhledání informací úhradu neprovede, následně podá novou žádost a tvrdí, že úhra-

du již nelze požadovat, jelikož informace jsou v době podání nové žádosti vyhledány. Můžeme se nějakým způsobem bránit?

V prvním případě lze žádosti vyřizovat jako jednu, tedy neformálně je spojit, a požadovat úhradu nákladů za všechny informace požadované ve všech žádostech. Ve druhém případě vychází praxe z názoru, podle něhož dokud není úhrada provedena, lze na dané informace pohlížet jako na informace *dosud nevyhledané*, a je tudíž možné žádat úhradu ve vztahu k nové podané žádosti.

3) Je možné výši úhrady nákladů odhadnout?

Zákonná konstrukce úhrady nákladů takovou možnost nepřipouští. V případě úhrady za kopie, technické nosiče dat či odeslání informace žadateli tak ovšem v praxi nečiní obtíže, neboť tyto náklady lze přesně spočítat, aniž by tento náklad musel být nejdříve vynaložen. V případě mimořádně rozsáhlého vyhledání informací je ovšem tato možnost vyloučena. Praxe nicméně akceptuje provedení *kvalifikovaného odhadu*, tedy odhadu založeného na rozumném výpočtu. Např. žádá-li žadatel informace za určité období, které jsou uvedeny ve více spisech povinného subjektu, pak lze provést vyhledání v několika spisech, zjistit průměrnou dobu vyhledávání na jeden spis a násobkem této doby a počtem spisů „k prověření“ lze dospět k celkové výši nákladů.

4) Co zákon rozumí „mimořádně rozsáhlým“ vyhledáním informací?

O mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky u povinného subjektu (obvykle na počet zaměstnanců) a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou (jiná situace je u obce bez zaměstnanců s neuvolněným starostou a místostarostou, jiná v případě velkého statutárního města s úřednickým aparátem). Rozhodující může být i způsob vymezení informace – pokud povinný subjekt požadovanou informaci vymezí „obecně“, je zřejmé, že shromáždění všech zpravidla různorodých údajů bude vykazovat znaky mimořádné rozsáhlosti (např. žádost o všechny informace, které se týkají výstavby čistírny odpadních vod v obci). Pokud žadatel informace vymezí „přesně“, tedy vyjmenuje konkrétní dokumenty, může jít o mimořádně rozsáhlé vyhledání jen v případě velkého množství dokumentů. *Vyhledáním informace* zákon (a judikatura) rozumí jejich fyzické shromáždění a zpracování odpovědi na žádost. Do vyhledání informace ovšem již nenáleží doba posuzování, které z vyhledaných informací je možné žadateli poskytnout. Mimořádně rozsáhlé vyhledání informací tedy nelze vymežit obecně např. tím, že jde vždy o vyhledávání přesahující 5 hodin apod.

6. Opravné prostředky z hlediska povinného subjektu (praktické otázky)

§ 16

Odvolání

- (1) Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání.
- (2) Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání.
- (3) Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.
- (4) Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

§ 16a

Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

- (1) Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) může podat žadatel,
 - a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,
 - b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
 - c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
 - d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.
- (2) Stížnost lze podat písemně nebo ústně; je-li stížnost podána ústně a nelze-li ji ihned vyřídit, sepíše o ní povinný subjekt písemný záznam.
- (3) Stížnost se podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne
 - a) doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 5 písm. c) nebo § 17 odst. 3,
 - b) uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7.
- (4) O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán.

(5) Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

(6) Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

- a) postup povinného subjektu potvrdí,
- b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, nebo
- c) usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.

(7) Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. d) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

- a) výši úhrady nebo odměny potvrdí,
- b) výši úhrady nebo odměny sníží; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, nebo
- c) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v samostatné působnosti.

(8) Nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena.

(9) Rozhodnutí podle odstavců 6 a 7 se oznamuje žadateli a povinnému subjektu. Proti rozhodnutí vydanému podle odstavců 6 a 7 se nelze odvolat. Jde-li však o rozhodnutí podle odstavce 6 písm. c), nelze se odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 tohoto zákona.

(10) Je-li poskytnuta informace podle odstavce 6 písm. c), žadatel může ve smyslu odstavce 1 písm. a) nebo c) postupovat obdobně.

Informační zákon zná dva opravné prostředky proti postupu povinného subjektu. Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti je přípustné odvolání podle § 16 Svlnf, proti jinému způsobu vyřízení žádosti o informace, resp. proti úplné či částečné nečinnosti, a proti požadavku na úhradu nákladů, stížnost podle § 16a Svlnf. O obou opravných prostředcích rozhoduje nadřízený orgán, jímž je v případě

obce krajský úřad. Přesto zákon předpokládá určitou procesní aktivitu povinného subjektu (obce).

Předně platí, že jak odvolání, tak stížnost se podávají u povinného subjektu. Ten má možnost v obou případech využít tzv. autoremedury, tedy může vyhovět odvolání v plném rozsahu tím, že zruší napadené rozhodnutí a žádost následně znovu vyřizuje (srov. § 87 správního řádu), nebo může za podmínek daných § 16a odst. 4 Svlňf zjednat nápravu po podání stížnosti (ve lhůtě 7 dnů). V takovém případě povinný subjekt nepředává správní spis nadřízenému orgánu.

Jestliže povinný subjekt tuto možnost nevyužije, musí předat opravný prostředek spolu s vedeným spisem nadřízenému orgánu k rozhodnutí, a to i tehdy, má-li zato, že odvolání či stížnost byly podány neoprávněně, předčasně či naopak opožděně. V případě stížnosti tak musí učinit do 7 dnů (§ 16a odst. 4), v případě odvolání do 15 dnů (§ 16 odst. 2). Součástí předávaného spisu musejí být i informace, u nichž povinný subjekt odmítl poskytnutí (případně uplatnil úhradu nákladů), dále žádost o informace a veškeré úkony povinného subjektu související s vyřizováním žádosti, včetně dokladů prokazujících jejich doručení. Samozřejmě součástí spisu je i stanovisko k podanému odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu), v němž se povinný subjekt adekvátně vyjádří k uplatněným odvolacím námitkám. Obdobná povinnost se dovozuje i ve vztahu ke stížnosti (nepředá-li povinný subjekt spolu se spisem též své stanovisko k podané stížnosti, může se stát, že nadřízený orgán vyhodnotí jeho postup jako nepřezkoumatelný a přikáže nové vyřízení žádosti).

Otázky

1) Jestliže nadřízený orgán zruší rozhodnutí povinného subjektu, odkdy plyne lhůta pro nové vyřízení žádosti?

Lhůta počíná plynout ode dne právní moci rozhodnutí o odvolání (nikoli až ode dne vrácení spisu povinnému subjektu). Je proto nutné, aby nadřízený orgán již spolu s vydáním rozhodnutí vrátil správní spis povinnému subjektu (včetně jednoho stejnopisu vydaného rozhodnutí) a aby obratem vyrozuměl povinný subjekt o nabytí právní moci rozhodnutí.

2) Může povinný subjekt v rámci autoremedury snížit výši úhrady nákladů?

Nikoli, neboť § 16a odst. 4 takovou možnost nepřipouští. Jedinou výjimkou by bylo úplné upuštění od úhrady a navazující poskytnutí informace.

3) Může obec jako povinný subjekt napadnout správní žalobou rozhodnutí o odvolání, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí odmítnutí žádosti o informace?

Nemůže. Obec zde vystupuje jako *správní orgán prvního stupně* a její žalobní legitimace v podobě „dotčení v právech“ vydaným rozhodnutím o odvolání není dána.

7. Zneužívání práva na informace (poznámky k možnostem obrany)

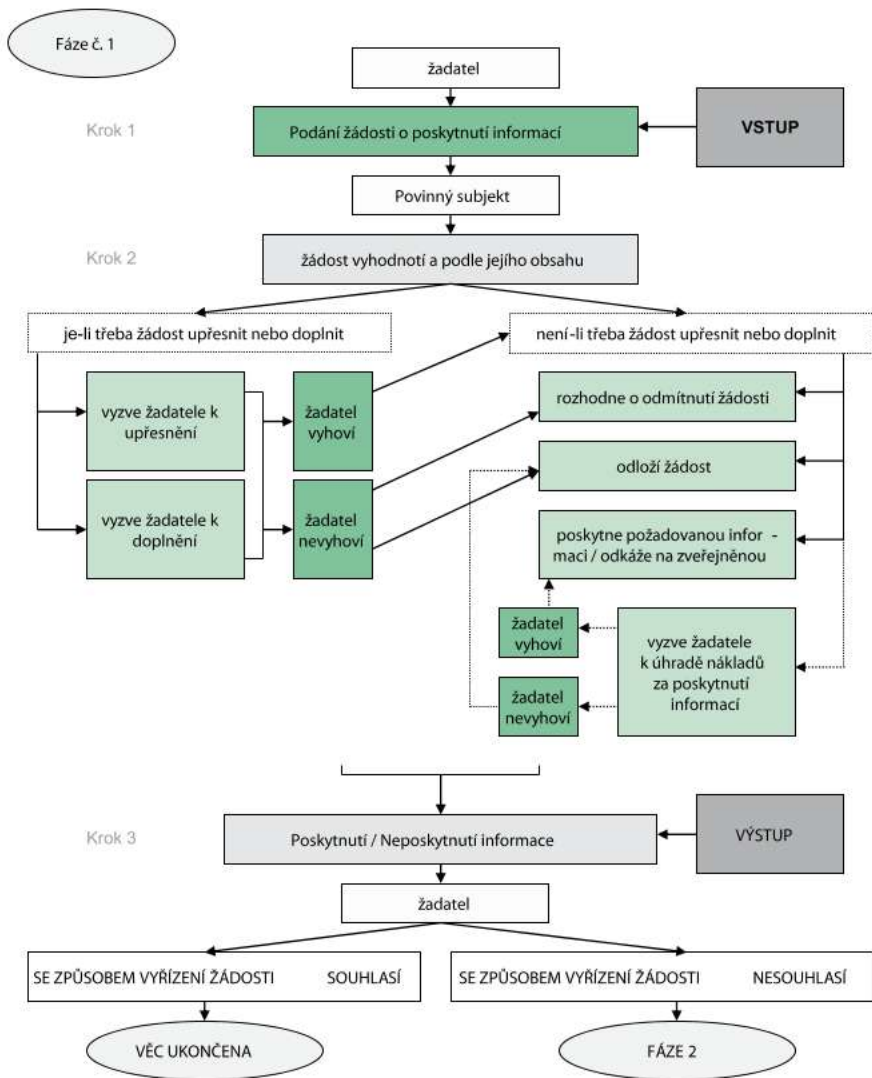
Zákon o svobodném přístupu k informacím nezná jako speciální důvod pro neposkytnutí informace (odmítnutí žádosti) zneužití práva na informace žadatelem. Soudní judikatura nicméně odmítnutí žádosti z tohoto důvodu připouští a chápe jej jako tzv. *faktický důvod*.

Formální podmínkou pro uplatnění tohoto důvodu je vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 SvInf. Žádost v tomto případě tedy nelze odmítnout neformálně, např. pouhým založením *ad acta* či neformálním sdělením žadateli, že jej povinný subjekt považuje za osobu zneužívající právo na informace.

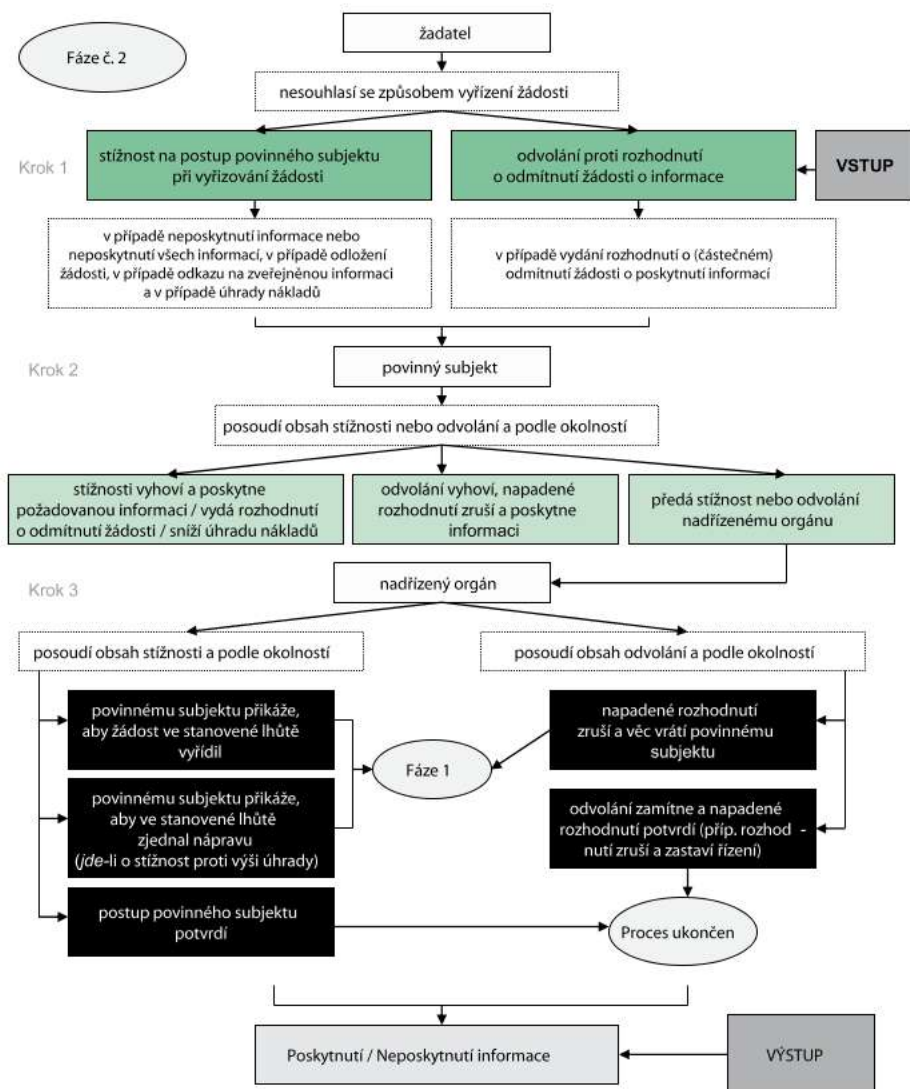
Materiální podmínkou je naplnění znaků zneužití práva. Judikatura za takový znak ovšem nepovažuje pouhé podávání velkého počtu žádostí nebo požadování velkého množství informací. K těmto znakům musí přistoupit i další znak mající charakter určitého osobního postoje žadatele k požadovaným informacím nebo k povinnému subjektu např. v podobě snahy paralyzovat činnost povinného subjektu či šikanovat jeho pracovníky. Vždy je ovšem nezbytné, aby povinný subjekt tuto skutečnost řádně doložil, včetně adekvátní argumentace v odůvodnění rozhodnutí.

Procesní schéma vyřizování žádostí o informace

Agenda: Poskytování informací ze samostatné působnosti územními samosprávnými celky
(postup podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím)



Agenda: Poskytování informací ze samostatné působnosti územními samosprávnými celky
– nápravné prostředky



Vysvětlivky:

Agenda (působnost) = vyřizování žádostí o informace podle Svlmf

Krok (činnost) = relativně ucelená fáze vyřizování žádosti o informace podle Svlmf, resp. konkrétní postup žadatele, povinného subjektu a jeho nadřízeného orgánu, který je ohraničen dvěma určitými úkony (např. podání žádosti --- vyřízení žádosti, výzva k upřesnění žádosti --- upřesnění žádosti apod.)

Úkon = konkrétní, více či méně formalizovaný akt žadatele, povinného subjektu nebo jeho nadřízeného orgánu, který představuje završení určité činnosti při výkonu agendy (žádost o poskytnutí informací, stížnost na postup povinného subjektu, rozhodnutí o odmítnutí žádosti apod.)

 úkony žadatele

 úkony povinného subjektu

 úkony nadřízeného orgánu

Poznámky

