

Marek Antoš\*

# Používání datových schránek, svobodný přístup k informacím a obecní úřady

## 1. Úvod

Systém datových schránek, který byl zákonem<sup>1)</sup> zaveden k 1. červenci 2009, je z pohledu vnějšího pozorovatele nejvýraznějším projevem elektronizace veřejné správy v posledních letech. Svými dopady výrazně předčí i – svého času celkem revoluční – zavedení elektronického podpisu: mírou rozšíření (subjekty zapsané v obchodním rejstříku mají datovou schránku povinně), ale také „obousměrným“ způsobem fungování. Jejich zavádění bylo spojeno s řadou obtíží, které se týkaly především uživatelské použitelnosti systému.<sup>2)</sup> Od spuštění ostrého provozu však mezitím uplynuly dva roky, což dává naději, že většina problémů byla odstraněna; a také, že jak orgány veřejné moci, tak uživatelé z řad soukromých osob se naučili se systémem pracovat.

Na jaře 2011 jsem systém datových schránek využil ke sběru informací pro výzkum politických práv cizinců, který byl spojen s oslovením několika set orgánů jednotek územní samosprávy, především obecních úřadů. Jaksi mimochodem jsem díky tomu získal řadu informací o tom, jak datové schránky fungují v praxi. Přestože jsem původně neměl v úmyslu se tímto tématem zvláště zabývat, zdálo se mi, že by byla škoda si nasbíraný materiál ponechat pro sebe. Ambicí tohoto článku proto není žádné komplexní hodnocení datových schránek; jde spíše o izolované postřehy, opřené o empirický výzkum na relativně rozsáhlém vzorku, které by však pro další rozvoj systému nemusely být zcela bez užitku.

Až na výjimečné případy v článku konkrétně neoznačuji úřady, u kterých jsem zaznamenal popisované zkušenosti; mým úmyslem totiž není upozorňování na nedostatky jednotlivých subjektů, nýbrž systémová analýza.

---

\* Autor působí na katedře ústavního práva PF UK v Praze, e-mail: antos@prf.cuni.cz. Článek vznikl s finančním přispěním Grantové agentury ČR (projekt č. P408/11/P366). Části výzkumu již byly prezentovány na konferenci Modernizace postupů veřejné politiky a správy v České republice, pořádané PF UP v Olomouci v prosinci 2011, a na blogu Jiné právo.

<sup>1)</sup> Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „EÚkZ“).

<sup>2)</sup> Jako podrobná kronika celého zavádění mohou zájemcům posloužit desítky článků, které na toto téma průběžně publikoval a publikuje Jiří Peterka a které jsou dostupné na <http://www.lupa.cz/n/datove-schranky/>.

## 2. Základní parametry průzkumu

Základním smyslem původního výzkumu byla snaha zjistit, do jaké míry cizinci ze států EU (občané EU) s pobytem v České republice využívají možnost účastnit se voleb do obecních zastupitelstev, kterou jim dává evropské právo.<sup>3)</sup> Tato informace je obsažena v dodatku ke stálému seznamu voličů, jenž vede každý obecní úřad a do kterého se občané EU, kteří chtějí volit, zapisují na žádost.

Obecních úřadů je v ČR celkem 6 251: oslovit je všechny jsem nepovažoval za účelné, namísto toho jsem vytvořil vzorek zhruba o velikosti 5 %. Aby byl výběr reprezentativní, bylo nutné při něm zohlednit geografické rozložení a zejména velikost obcí. Množinu oslovených úřadů jsem proto vybral pseudonáhodnou metodou tak, že jsem v každém ze 14 krajů zařadil:

- a) magistrát největšího, tedy krajského města;
- b) úřady všech dalších měst větších než 50 000 obyvatel (v praxi se taková vyskytují pouze v Ústeckém a Moravskoslezském kraji);
- c) v kategorii měst mezi 3 000 a 50 000 obyvatel vždy úřad největšího, středního a nejmenšího města;
- d) ze zbývajících obcí v kraji, seřazených dle velikosti, vždy každý dvacátý obecní úřad.

Všem takto vybraným obecním úřadům (viz tabulku č. 1) jsem prostřednictvím datových schránek formou žádosti o poskytnutí informace s výslovným odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), zaslal relativně jednoduchý dotazník, obsahující dotazy týkající se počtu voličů, počtu kandidátů, počtu zvolených zastupitelů apod. Všechny tyto údaje se vztahovaly k volbám do zastupitelstev obcí, které proběhly na podzim 2010. V žádosti jsem navíc uvedl, že působím na katedře ústavního práva PF UK a data sbírám pro účely výzkumu politických práv cizinců. Vedle povinných náležitostí žádosti, stanovených v § 14 odst. 2 InfZ (mj. jméno a příjmení, datum narození, adresa místa trvalého pobytu), jsem navíc výslovně požádal o doručování do datové schránky a uvedl její ID.

Později jsem navíc oslovil ještě všechny úřady městských částí v Praze (celkem 57) a Brně (29): podle jejich statutů totiž seznamy voličů vedou tyto úřady, a oslovené magistráty proto požadované údaje neměly k dispozici.<sup>4)</sup>

---

<sup>3)</sup> Základem tohoto práva je čl. 20 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, přičemž podrobnosti upravuje navazující Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v účinném znění.

<sup>4)</sup> Na tomto místě bych však za mimořádně vstřícný přístup rád poděkoval Mgr. Radku Drongovi z Magistrátu města Ostravy, který za stejného stavu věcí sám oslovil jednotlivé úřady městských obvodů v Ostravě, získané údaje zpracoval a poskytl mi souhrnné údaje.

Velikost	Počet
>= 500 000	1
>= 300 000	2
>= 100 000	3
>= 50 000	16
>= 10 000	14
>= 3 000	27
>= 1 000	41
>= 400	96
< 400	147
MČ Praha	57
MČ Brno	29
<b>CELKEM</b>	<b>433</b>

Tabulka č. 1: Rozložení osloveného vzorku úřadů dle velikosti obce

### 3. Vyhledání datové schránky orgánu veřejné moci

Při rozesílání datových zpráv jsem narazil na problém, jak dohledat datovou schránku konkrétního úřadu. Vnitřní vyhledávání v systému datových schránek trpí několika vadami: především je velmi obtížné rozlišit datové schránky několika stejně nazvaných subjektů (což je v případě obecních úřadů velmi častý případ; obcí se shodným názvem je celá řada). Označení datových schránek navíc trpí značnou stylovou nejednotností. Za příklad mohou posloužit městské části v Praze, které odlišným způsobem formátují své názvy: srov. např. „Městská část Praha-Běchovice“, „Městská část Praha – Dubeč“ a „Městská část – Praha Březiněves“. Na první pohled se tyto rozdíly mohou zdát jako zcela banální, při vyhledávání konkrétní datové schránky však uživateli přinášejí problémy. Bylo by proto vhodné způsob pojmenovávání všech schránek sjednotit.

Změnu k lepšímu by ovšem měla přinést novela č. 263/2011 Sb., která v ustanovení § 14b EÚkZ ukládá Ministerstvu vnitra vést jako součást systému datových schránek „*veřejný seznam fyzických osob, podnikajících fyzických osob, právnických osob a orgánů veřejné moci, které mají zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku*“.

### 4. Doba mezi okamžikem učinění podání a jeho skutečným přijetím

EÚkZ v § 17 upravuje okamžik doručení dokumentu, který byl zaslán do datové schránky. Za doručení se považuje v okamžiku, kdy se do schránky oprávněná osoba přihlásí (odst. 3); není tedy nutné, aby zprávu skutečně přečetla. Pro případ, že k tomu nedojde do deseti dnů od dodání dokumentu, stanoví se právní fikce doručení posledním dnem této lhůty (odst. 4). Tato ustanovení se však podle

závěru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu,<sup>5)</sup> se kterým se ztotožňuji, nevztahují na podání vůči orgánu veřejné moci; k obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud.<sup>6)</sup> Důvodem je především obecné ustanovení § 37 odst. 6 správního řádu, podle něhož je podání vůči správnímu orgánu učiněno dnem, kdy mu došlo. Tomu odpovídá i systematika EIÚkZ, jelikož § 17 se týká pouze doručování dokumentů orgánů veřejné moci.

Vzdor tomu však systém datových schránek odesílateli zobrazuje údaj o tom, kdy byla datová zpráva skutečně přijata, resp. kdy se do datové schránky přihlásila oprávněná osoba příjemce. Pouze v případě, že se tak nestane v průběhu deseti dnů, nastaví se tato hodnota automaticky, a to na časový okamžik přesně 240 hodin (10 dnů) po okamžiku dodání.

Tato vlastnost systému mi umožnila zjistit, jak velká je prodleva mezi právním (fiktivním) a skutečným přijetím dokumentu. Jak je patrné z tabulky č. 2, téměř na třech čtvrtinách úřadů (74 %) byla datová schránka otevřena ještě téhož dne, kdy jsem zprávu odeslal. Opačným extrémem bylo 9 úřadů (2 %), kde datovou schránku během sledovaných 10 dnů vůbec neotevřeli, což se projevilo automatickým nastavením času a data přijetí. Posléze se ukázalo, že tři z těchto devíti úřadů na mou žádost o informaci žádným způsobem nereagovaly, a to ani poté, co jsem jejich prostřednictvím podal stížnost na postup při vyřizování žádosti dle § 16a, kterou ani nepostoupily nadřízenému orgánu. Zdá se mi proto pravděpodobné, že se o mých podáních nedozvěděly, protože datovou schránku neotevřely vůbec.

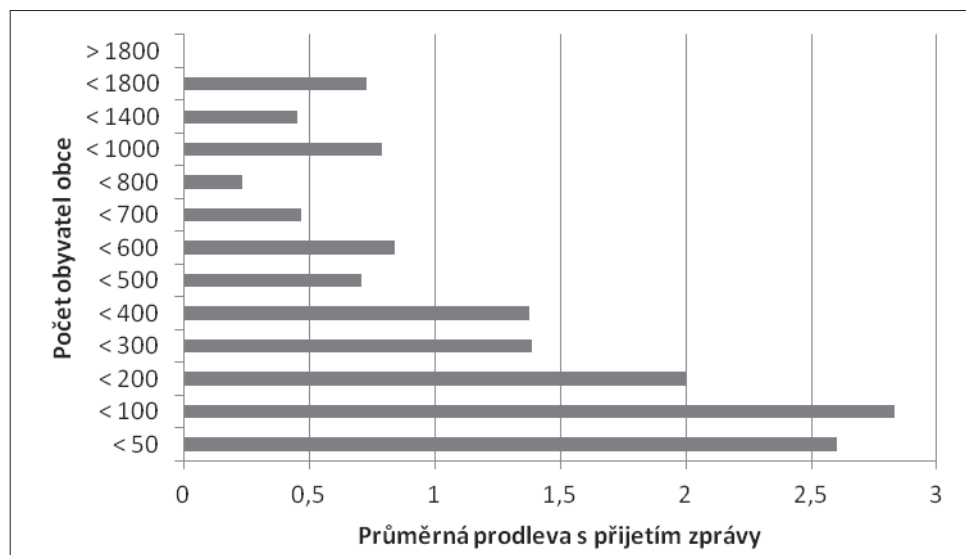
Počet dnů	Obcí
0	321
1	51
2	12
3	1
4	5
5	16
6	10
7	5
8	2
9	1
10 a více	9

*Tabulka č. 2: Kolik dnů od dodání zprávy úřadu trvalo skutečné přečtení*

<sup>5)</sup> Závěr č. 84 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009 – Určení okamžiku učinění podání orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky.

<sup>6)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu, čj. 9 Afs 28/2010 – 79.

Při podrobnějším pohledu se ukazuje, že existuje hranice u obcí s 1 800 obyvateli. Ve větších obcích úřady bez jediné výjimky přijaly datovou zprávu hned v den jejího dodání, zatímco u menších obcí se průměrná prodleva postupně prodlužovala, což ukazuje graf č. 1. Zjištění, že menší obce otevírají datovou schránku méně často než velké, odpovídá předpokladům; zajímavý je však ostrý přechod u 1 800 osob, což zřejmě souvisí se způsobem organizace a personálním zázemím úřadů v obcích od této velikosti.<sup>7)</sup>



Graf č. 1: Vztah mezi velikostí obce a prodlevou mezi dodáním a přijetím zprávy

V případě žádosti o informace, na jejíž poskytnutí má podle § 14 odst. 5 písm. d) InfZ povinný subjekt 15 dnů,<sup>8)</sup> se několikadenní prodleva nezdá zásadní. V některých případech však zákony stanoví podstatně kratší lhůty pro rozhodování obecních úřadů: např. shromáždění lze ze zákonem vymezených důvodů zakázat jen ve lhůtě třech pracovních dnů od ohlášení. Jestliže ho tedy někdo provede datovou zprávou, o které se úřad reálně dozví až po uplynutí této lhůty, je již uplatnění této jeho pravomoci vyloučeno. Potřeba pravidelného vybírání datové schránky má tedy praktické důvody a současná praxe není optimální.

<sup>7)</sup> Kvůli velikosti vzorku se mi nepodařilo získat přesvědčivé údaje o tom, zda se nějak liší přístup obecních úřadů v jednotlivých krajích. Velmi výraznou odchylku k lepšímu jsem však zaznamenal v Ústeckém kraji: nedokážu však posoudit, zda jde o výsledek nějaké lepší metodické podpory obcí ze strany tohoto krajského úřadu anebo o pouhou náhodu.

<sup>8)</sup> V některých případech však InfZ stanoví lhůty kratší: např. je-li třeba žádost doplnit [§ 17 odst. 5 písm. a)] nebo pokud je odložena, protože se nevztahuje k působnosti povinného subjektu [písm. c)], má o tom být žadatel vyrozuměn do 7 dnů.

## 5. Doručování orgány veřejné moci

Má-li soukromá osoba zřízenou datovou schránku (ať už dobrovolně nebo ze zákona), mají – za podmínek stanovených v § 17 odst. 1 EÚkZ – orgány veřejné moci povinnost jí dokumenty doručovat touto cestou. Předtím, než zvolí způsob doručování, jsou proto povinny si samy ověřit, zda určitá osoba má zřízenou datovou schránku. Zkušenosti z praxe však naznačují, že tomu tak není vždy.

V popisovaném případě byla situace jednodušší v tom, že jsem svoji žádost úřadům podával do datové schránky, z čehož bylo zřejmé, že ji také mám zřízenou, a navíc jsem v žádosti výslovně uvedl, že si přeji doručovat touto cestou. Vzdor tomu jsem takto obdržel jen 91 % odpovědí, zatímco zbylých 9 % odpovědí (celkem 40) mi bylo doručeno poštou, zpravidla doporučeným dopisem.<sup>9)</sup>

Také v tomto případě způsob doručení souvisel s velikostí obce. Všechny úřady obcí větších než 3 tisíce obyvatel doručovaly řádně, problémy nastaly až pod touto hranicí. Překvapivé však pro mne bylo chybné doručování ze strany úřadů městských částí v Praze (a částečně též v Brně), které vzdor profesionálnímu zázemí skončily pod průměrem (11 %, resp. 7 % chybných doručení). Nešlo přitom jen o malé městské části, což by mohlo být vysvětlením; v této skupině se ocitl mj. i úřad jedné z největších pražských městských částí s více než 100 000 obyvatel.

Velikost	Počet	Poštou	%
>= 500 000	1	0	0 %
>= 300 000	2	0	0 %
>= 100 000	3	0	0 %
>= 50 000	16	0	0 %
>= 10 000	14	0	0 %
>= 3 000	27	0	0 %
>= 1 000	41	3	7 %
>= 400	96	13	14 %
< 400	147	16	11 %
MČ Praha	57	6	11 %
MČ Brno	29	2	7 %
<b>CELKEM</b>	<b>433</b>	<b>40</b>	<b>9 %</b>

Tabulka č. 3: Způsob doručování podle velikosti obce

V některých případech v doručené písemnosti úřad uvedl, že si je vědom, že nedoručuje zákonným způsobem, a zdůvodnil to technickými obtížemi (nefunkční PC,

---

<sup>9)</sup> V jednom případě telefonicky.

nedostatečné proškolení, špatná obsluha systému apod.); typicky šlo o úřady nejmenších obcí bez profesionálních úředníků. Procesní problémy s datovými schránkami se však nevyhnuly ani větším obcím, na což usuzuji z důvodů uváděných na omluvu poté, co jsem si – po uplynutí lhůty – stěžoval na neposkytnutí informace.

Nesprávné doručování má kromě jistého nepohodlí adresáta a vyšších nákladů pro odesílatele i určité dopady v právní oblasti. Jak totiž uvádí v dalším svém závěru Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, doručuje-li orgán veřejné moci nesprávně poštou namísto do datové schránky, nemůže se uplatnit fikce doručení podle § 24 správního řádu.<sup>10)</sup> Také s tímto závěrem se ztotožňuji: opačný výklad by totiž znamenal, že by v důsledku nezákonného postupu orgánu veřejné moci vznikla újma adresátovi, který se nebude moci seznámit s obsahem písemnosti, jež přitom bude považovaná za doručenou, což je nepřijatelné. Je proto i v zájmu samotných úřadů, aby doručovaly řádně.<sup>11)</sup>

## 6. Požadavek elektronického podpisu

Podle § 18 odst. 2 ElÚkZ má úkon učiněný oprávněnou osobou prostřednictvím datové schránky vůči orgánu veřejné moci stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný. Výjimkou je jen situace, kdy zvláštní právní předpis či vnitřní předpis vyžaduje společný úkon více osob (např. při společném jednání dvou jednatelů, stanoví-li to společenská smlouva).<sup>12)</sup>

Pro účely průzkumu toto ustanovení mělo ten význam, že zaslané žádosti měly charakter písemných žádostí, které podle § 13 InfZ požívají větší procesní ochranu. Nešlo však o význam zásadní: požadavek písemnosti by byl zachován i v případě doručení běžnou elektronickou poštou. Podpis (tedy ani zaručený elektronický) podle InfZ není obligatorní náležitostí žádosti.

Přesto jsem se v jednom případě setkal s požadavkem, abych svou žádost podepsal zaručeným elektronickým podpisem, jinak nemůže být vyřízena, protože to neumožňují vnitřní systémy obecního úřadu; od tohoto požadavku úřad ustoupil až po další komunikaci a podání formální stížnosti. V rámci celého souboru šlo však o výjimečný případ, což svědčí o tom, že běžná praxe úřadů je v tomto ohledu v pořádku.

---

<sup>10)</sup> Závěr č. 86 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009.

<sup>11)</sup> Nad rámec tohoto článku, který se věnuje obecním úřadům, je možné poznamenat, že obdobný závěr je možné učinit i ve vztahu k nesprávnému doručování jinými orgány veřejné moci, včetně soudů. Ustanovení § 17 odst. 1 ElÚkZ považují za *lex specialis* ke všem procesním řádům.

<sup>12)</sup> Jak uvádějí Budiš a Hřebíková, „v takovém případě by musely být k datové zprávě připojené zaručené elektronické podpisy všech takových osob. Technicky taková možnost existuje, nicméně může být spojena s rizikem porušení integrity podepsaného dokumentu připojením dalšího elektronického podpisu. V takovém případě tedy bude pravděpodobně využito jiného způsobu podání.“ (BUDIŠ, P., HŘEBÍKOVÁ, I. *Datové schránky*. Olomouc: ANAG, 2010, s. 100).

## 7. Vymazávání zpráv z datové schránky po 90 dnech

Ustanovení § 20 odst. 3 EIÚkZ ukládá Ministerstvu vnitra, aby vyhláškou upravilo dobu uložení datové zprávy v datové schránce. Toto zmocnění bylo naplněno vyhláškou č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek (dále jen „vyhláška“), a to konkrétně v § 6. Doba uložení podle tohoto ustanovení činí *„90 dnů ode dne, kdy se do této datové schránky přihlásila osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění k dokumentu obsaženému v datové zprávě přístup.“*, resp. ode dne, kdy došlo k fikci doručení. Pokud si uživatel přeje své zprávy zachovat i po uplynutí této lhůty, musí si u České pošty objednat službu Datový trezor, která je zpoplatněna v závislosti na počtu uchovávaných zpráv – 100 zpráv stojí 1 440 Kč ročně, 500 zpráv 6 480 Kč ročně a 5 000 zpráv vyjde na 57 600 Kč za rok. Datové zprávy přitom ze schránky mizí kompletně: nejen jejich obsah, ale také veškerá informace o tom, že taková zpráva kdy existovala.

Tuto konstrukci považuji za jednu z největších slabin současného systému, protože do určité míry narušuje právní jistotu: pokud si adresát či odesílatel zprávu včas (autorizovaně) nezkonvertuje do písemné podoby, může mít v budoucnu obtíže její existenci prokázat, což může být v případě sporu zásadní.<sup>13)</sup> Devadesátidenní lhůta se mi za takového stavu jeví jako nepřiměřeně krátká. Navíc je otázkou, co je důvodem takového přístupu. Jde-li o úsporu finančních nákladů na dlouhodobé skladování velkého množství dat, dalo by se snad akceptovat, že by doručované dokumenty po určité době zmizely. Zcela nepřijatelné se mi ale jeví, že nezůstanou zachovány ani hlavičky (odesílatel, adresát, datum a čas odeslání a doručení, předmět zprávy), jejichž datová veličnost je zcela zanedbatelná.

Pro své praktické potřeby jsem tento problém vyřešil lokální archivací datových zpráv prostřednictvím aplikace *dsgui*, která prostřednictvím API přistupuje do datové schránky a zprávy ukládá na vlastní počítač. V jednom případě jsem tak však učinil až na samém konci lhůty, tedy 90. den od doručení; zprávy však již ve schránce nebyly. Jak mi sdělila pracovnice infolinky, důvodem byla skutečnost, že systém počítá lhůtu zcela přesně, na vteřinu, od okamžiku doručení;

---

<sup>13)</sup> Pokud se však jedná o komunikaci s orgánem veřejné moci (resp. subjekty uvedené v § 63 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů), má adresát, resp. odesílatel vymazané zprávy možnost ji – přinejmenším po dobu skartační lhůty – získat zpět tím, že si vyžádá opis zaslané listiny, která je uložena ve spisovně daného orgánu. Pro nahlížení do těchto dokumentů přitom platí obecná ustanovení o nahlížení do spisů v řízení před správním orgánem nebo soudem (§ 68 odst. 2); v případě správního řízení tedy § 38 SR, podle něhož mají právo nahlížet do spisu účastníci a jejich zástupci, a dále jiné osoby, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. (Za toto velmi důležité doplnění bych rád poděkoval V. Henychovi, který mne na tuto možnost upozornil v lektorském posudku.)



a zatímco před 90 dny jsem se přihlásil dopoledne, nyní se snažím zprávy archivovat až odpoledne, tedy po 90 dnech a několika hodinách.

Podle ustanovení § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu se do běhu lhůty nezačítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; to neplatí pouze tehdy, pokud je lhůta stanovena podle hodin. Obdobným způsobem upravují běh lhůt také další základní kodexy (občanský zákoník – § 122 odst. 1, občanský soudní řád – § 57 odst. 1, trestní řád – § 60 odst. 1) a podle nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 ostatně patří mezi obecné principy, které univerzálně platí v celém českém právu. Zákonodárce má sice možnost se od nich odchýlit, je však nutné, aby tak učinil výslovně, což se v případě datových schránek nestalo. Pokud tedy vyhláška stanoví lhůtu pro uložení v délce 90 dnů, měla by uplynout až půlnocí posledního dne a až do této doby musí být zprávy v datové schránce dostupné.

Na Ministerstvo vnitra jsem se proto v této věci obrátil se stížností podle § 175 správního řádu a žádal nápravu v podobě dodatečného zpřístupnění vymazaných zpráv. Ministerstvo v odpovědi uvedlo, že tento způsob chování je součástí datových schránek už od jejich spuštění a dosud nebyl předmětem žádných stížností, na základě mého podání si však příslušný odbor nechal zpracovat odborné stanovisko, které dospělo ke stejnému závěru jako já. Počínaje 18. zářím 2011 již tedy systém funguje v souladu se zákonem. Nezákonně odstraněné zprávy mi však Ministerstvo vnitra nebylo schopno vrátit s argumentem, že je to nemožné, protože již jimi informační systém datových schránek nedisponuje.

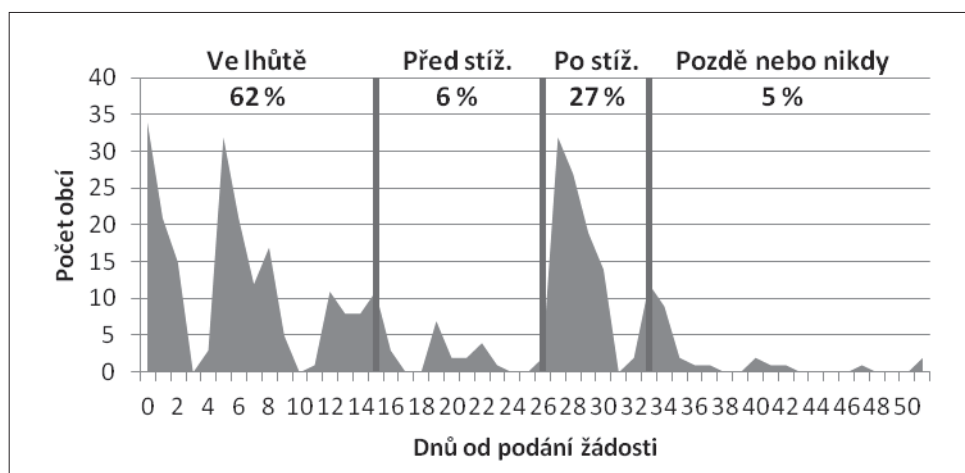
Pokud toto zdůvodnění přijmeme, jde o velmi zásadní nedostatek systému, protože by to znamenalo, že po uplynutí 90 dnů již neexistují ani žádné zálohy. Vzhledem k závažnosti doručovaných dokumentů bych takový přístup považoval za naprosto nepřijatelný a neodpovídající základním zásadám bezpečnosti v informačních systémech. Za pravděpodobnější proto považuji vysvětlení, že zálohy sice existují, dohledání několika konkrétních zpráv by však bylo spojeno s určitým úsilím, které ministerstvo – byť pro nápravu nezákonného postupu – nepovažovalo za účelné vynaložit.

## **8. Dodržení lhůty pro poskytnutí informace**

Podle § 14 odst. 5 písm. d) InfZ má povinný subjekt informaci poskytnout do 15 dnů od podání žádosti; tuto lhůtu lze podle § 14 odst. 7 prodloužit jen ze závažných důvodů, a to nejvýše o deset dnů. O prodloužení lhůty však musí být žadatel informován, a to ještě před jejím uplynutím. Jestliže dojde k marnému uplynutí lhůty, může se žadatel do 30 dnů bránit stížností na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a (někdejší fikce negativního rozhodnutí se již po novele neuplatňuje). Stížnost se podává u povinného subjektu, který má podle § 14 odst. 5 tři možnosti, jak s ní v dodatečné sedmidenní lhůtě naložit. Buď stížnosti

zcela vyhoví a informaci poskytne, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti (proti němuž je přípustné odvolání), nebo stížnost spolu se spisovým materiálem předloží nadřízenému orgánu, který o ní do 15 dnů rozhodne.

V rámci průzkumu jsem postupoval tak, že jsem po marném uplynutí lhůty počkal dalších 10 dnů, zda informace ještě dodatečně nedorazí, a teprve poté podal stížnost. Celkovou masu odpovědí lze proto rozdělit do několika časových úseků, které jsou patrné z grafu č. 2. Ve stanovené lhůtě informace poskytlo 62 % úřadů, dalších 6 % úřadů tak učinilo sice po lhůtě, ale bez urgency či stížnosti. Dalších 27 % úřadů reagovalo až na podanou stížnost a ve stanovené 7denní lhůtě informaci poskytlo. Zbývajících 5 % tvoří úřady, které buď odpověděly i po této dodatečné lhůtě, anebo – ve třech případech (1 %) – nikdy.



Graf č. 2: Časové rozložení vyřízení žádosti

Při podrobnějším pohledu na nasbírané údaje, který je v tabulce č. 4, se potvrzuje, že i zde existuje značná závislost mezi dodržením zákonného postupu a velikostí obce. Zatímco však v případě prodlev s vybíráním datové schránky byla jedna relativně ostrá hranice u 1 800 obyvatel, zde jsou hranice dvě. První odděluje města větších než 100 000 obyvatel (jejichž úřady ve všech případech poskytly informaci včas) a obce mezi 1 000 a 100 000 obyvateli, kde řádně odpovědělo zhruba 80 % úřadů. Druhá hranice pak uvozuje obce menší než 1 000 obyvatel, kde lhůtu dodržela jen zhruba polovina úřadů, a často jim k poskytnutí informace nestačila ani dodatečná 7denní lhůta po podání stížnosti.

## 9. Nečinnost po podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace

Na specifický problém jsem narazil v případě, kdy ani podání stížnosti nevedlo k žádnému ze tří zákonem předpokládaných řešení, což nastalo v již zmíněných

Velikost	Počet	ve lhůtě	do stížnosti	po stížnosti	po stížnosti a lhůtě
>= 500 000	1	100%	0%	0%	0%
>= 300 000	2	100%	0%	0%	0%
>= 100 000	3	100%	0%	0%	0%
>= 50 000	16	88%	6%	6%	0%
>= 10 000	14	71%	14%	14%	0%
>= 3 000	27	89%	4%	7%	0%
>= 1 000	41	76%	5%	17%	2%
>= 400	96	52%	6%	35%	6%
< 400	147	44%	6%	41%	10%
MČ Praha	57	81%	5%	14%	0%
MČ Brno	29	86%	7%	7%	0%
<b>CELKEM</b>	<b>433</b>	<b>62%</b>	<b>6%</b>	<b>27%</b>	<b>5%</b>

Tabulka č. 4: Míra včasného vyřizování žádostí v závislosti na velikosti obce

třech případech. Podle § 20 InfZ se při postupu podle tohoto zákona použijí mj. ustanovení správního řádu o nečinnosti, což umožňuje podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Z hlediska účastníka je však obtížné rozlišit, který z orgánů je v tomto případě nečinný. Zřejmě jde o obecní úřad (který stížnost nepostoupil nadřízenému orgánu, ani jí nevyhověl či nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti); stejně tak je ale možné, že stížnost postoupil, a nečinným je pak krajský úřad, který o ní ve stanovené 15denní lhůtě nerozhodl. Odpovídajícím prostředkem by tedy podle práva zřejmě bylo podání žádosti o opatření proti nečinnosti krajského úřadu k jeho nadřízenému orgánu, tedy Ministerstvu vnitra; takové řešení je však nepraktické, protože je velmi pravděpodobné, že nečinný je spíše obecní úřad.

Z tohoto důvodu jsem se rozhodl postupovat cestou obecné stížnosti podle § 175 správního řádu, kterou jsem podal krajskému úřadu, a žádal o opatření k nápravě nesprávného postupu správního orgánu, ať už závada nastala na kterémkoliv stupni. Všechny tři krajské úřady stížnosti vyhověly; dva z nich ji dle obsahu posoudily jako stížnost podle § 80 odst. 3 správního řádu, z hlediska přijatých opatření však v jejich postupu nebyl rozdíl.

Ve dvou případech rozhodnutí krajského úřadu vedlo k tomu, že obecní úřad požadované informace skutečně poskytl, v jednom případě však zůstal i nadále nečinný. Jedinou další možností, jak se informací domoci, by za této situace bylo obrátit se na soud se žalobou proti nečinnosti podle § 79 a násl. soudního řádu správního, pro účely průzkumu jsem to však považoval za zbytečné. V celkovém

počtu oslovených úřadů šlo o zcela marginální případ, může však vést k úvahám o tom, jaká je reálná vynutitelnost rozhodnutí nadřízených správních orgánů v případě nečinnosti.

## 10. Mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací

Podle § 17 odst. 1 InfZ mohou povinné subjekty 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.*“ Vzhledem k povaze požadovaných informací a způsobu jejich doručení (za zprávy odeslané datovou schránkou jednotlivé úřady neplatí nic) v mém případě žádné náklady podle první věty nevznikly. Ve čtyřech případech (relativně zanedbatelné 1 %) jsem však byl požádán o úhradu nákladů spojených s vyhledáním informací. Ve dvou z těchto případů následně úřad od svého požadavku ustoupil, když jsem upozornil na znění zákona, podle něhož nelze úhradu žádat za jakékoliv vyhledání informací, ale jen za vyhledání *mimořádně rozsáhlé*.

Ve zbývajících dvou případech, kdy úřad na úhradě trval, mi nezbylo než podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a InfZ. Shodou okolností šlo v obou případech o úřad městské části v Praze, nadřízeným orgánem byl tedy pokaždé Magistrát hlavního města Prahy. Jeho rozhodnutí se však lišila: v jednom případě mi vyhověl, ve druhém naopak potvrdil původní požadavek úhrady. Kritériem přitom byla časová náročnost: v prvním případě úřad žádal o uhrazení 30 minut vyhledávání, zatímco v druhém případě náročnost ocenil na dvě hodiny. Magistrát ve svém rozhodnutí uvedl, že zákon, prováděcí předpis ani judikatura neobsahují přesnější výklad „mimořádně rozsáhlého vyhledávání“. Ve svém výkladu se proto – s vědomím, že se nejedná o obecně závazný předpis – opřel o instrukci Ministerstva spravedlnosti,<sup>14)</sup> určující, jak mají postupovat jeho podřízené orgány, pokud jsou žádány o poskytnutí informací. V § 5 odst. 2 této instrukce je řečeno, že vyhledání informací trvající celkově méně než 1 hodinu nelze považovat za mimořádně rozsáhlé, a podle Magistrátu tedy *a contrario* platí, že vyhledávání delší než jednu hodinu již mimořádně rozsáhlé je.

Tento výklad považuji za nesprávný, a to z několika důvodů. Každá žádost o poskytnutí informace pochopitelně přináší určité náklady na straně povinného subjektu. Zákon však – na rozdíl od minulosti – neumožňuje žádat jejich úhradu při libovolném vyhledávání, ba ani v případě rozsáhlého vyhledávání; jen pokud je rozsáhlé mimořádně. Konkrétní obsah tohoto pojmu záleží na podmínkách konkrétního úřadu a jeho personálním zázemí a nelze jej vykládat mechanicky. V popisovaném případě, kdy je o úřad městské části s více než 200 zaměstnanci, dvě hodiny práce beze sporu představují méně mimořádnou situaci než např. u malé-

---

<sup>14)</sup> Instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR o úhradě nákladů spojených s poskytováním informací ze dne 14. 7. 2011, č. j. 286/2011-OT-OSV.

ho obecního úřadu zcela bez zaměstnanců. Už prostý jazykový výklad zákona proto v takovém případě neumožňuje požadovat úhradu nákladů.

Citované ustanovení bylo do zákona doplněno novelou č. 61/2006 Sb. Důvodová zpráva k ní neuvádí žádné další informace, protože šlo o pozměňovací návrh.<sup>15)</sup> Okolnosti jsou ale výmluvné. Původní úprava úhrady nákladů z roku 1999 se zneužívala: úřady tak např. někdy chtěly nejen úhradu variabilních nákladů, ale i příspěvek na fixní náklady, jako např. na cenu informačního systému, který si úřad před časem pořídil a teď ho využije i při vyřízení žádosti. Vláda proto navrhla novelu s tím, že detaily následně upraví v nařízení vlády. Ve sněmovně se však věci chopil výbor pro vědu, vzdělávání, kulturu, mládež a tělovýchovu a možnost chtít peníze za vyhledávání informací navrhl vypustit úplně. Teprve poté následoval návrh poslance Čady, který navrhl doplnění do současného znění. Ve stenozáznamu je toto zdůvodnění: „Úhradu za vyhledání informací umožnit úřadům jen v případě poskytování rozsáhlých souborů požadovaných informací. Podmínka mimořádně rozsáhlého vyhledání informací by odstranila nejkřiklavější případy zneužívání práce úřadů ze strany žadatele, v některých případech dokonce vedoucí k nadměrnému zatížení příslušného úřadu.“<sup>16)</sup> Ve třetím čtení pak oba návrhy prošly: obecná možnost požadovat úhradu tedy vypadla, nová věta pro mimořádné případy však přibyla. Také historický výklad proto hovoří spíše pro restriktivní přístup k požadování úhrady.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze září 2010<sup>17)</sup> sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace ani navazující rozhodnutí o stížnosti nemají povahu rozhodnutí, a nelze je proto samostatně napadnout ve správním soudnictví. Pokud žadatel s úhradou nesouhlasí, má podle judikatury v zásadě dvě možnosti, jak postupovat. Jedna možnost je, že požadovanou částku zaplatí, informaci získá a následně se na civilní soud obrátí s žalobou na vydání neoprávněného obohacení. Druhou možností je, že úhradu neprovede, v důsledku čehož povinný subjekt po uplynutí 60 dnů od sdělení požadavku na úhradu jeho žádost o poskytnutí informace odloží (§ 17 odst. 5 InfZ). Toto rozhodnutí o odložení už rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního je, a je proto možné jej napadnout správní žalobou. V obou případech však žadatele na cestě k finálnímu rozhodnutí čeká poměrně komplikovaná a zdlouhavá cesta.

## Závěry

Výsledkem výzkumu je několik zjištění:

1. Ochota úřadů odpovídat na zasláný dotazník byla poměrně vysoká, což patrně

---

<sup>15)</sup> Tisk č. 991, Poslanecká sněmovna, 4. volební období.

<sup>16)</sup> Stenozáznam z 47. schůze Poslanecké sněmovny, 4. volební období, 21. září 2005.

<sup>17)</sup> Usnesení NSS, č.j. 2 As 34/2008-90.

- souviselo s tím, že šlo o nekonfliktní informace. Určitý neformální vliv na tuto vstřícnost mohlo mít také uvedení působiště žadatele (Právnická fakulta UK).
2. Vzдор této apriorní ochotě však v řadě případů došlo k pochybením: nedodržení lhůty pro poskytnutí informací (38 % úřadů), nedoručování do datové schránky (9 %) apod. Ve většině těchto případů se však jednalo o úřady menších obcí, kde lze mít pro jisté procesní nedokonalosti určité pochopení. Překvapením však byly chyby v postupu úřadů městských částí v Praze a v Brně, které ve srovnání s úřady malých obcí disponují lepším materiálním i personálním zázemím.
  3. Ani po dvou letech systém datových schránek nefunguje zcela bezchybně, což je zřejmě dáno malou uživatelskou přívětivostí a nedostatečným proškolením úředníků, kteří s ním mají pracovat. Problémy se nevyhnuly ani velkým městům, ve větší míře se však projeví na úřadech malých obcí.
  4. Snad by z toho mohlo plynout určité poučení: rozšiřování e-Governmentu je dobrá myšlenka, která může přispět ke snížení nákladů státu i jeho občanů a usnadnění vzájemné komunikace. Ani dobrá myšlenka však sama o sobě nestačí: zásadní je kvalita jejího provedení a také dostatečná podpora všem dotčeným subjektům při jejím zavádění do praxe. V případě datových schránek se – i na základě tohoto výzkumu – ukazuje, že v těchto ohledech má ještě stát určité rezervy.

### **Shrnutí:**

Článek přináší výsledky reprezentativního empirického výzkumu používání datových schránek obecními úřady při vyřizování žádostí o přístup k informacím. Upozorňuje na praktické potíže, které z tohoto průzkumu vyplynuly, zejména nedostatečnou frekvenci vybírání schránek, nedodržování zákonné povinnosti doručovat do datové schránky namísto běžné pošty, překračování lhůt pro vyřízení žádosti apod. Vedle toho se věnuje také vybraným problémům zákona o svobodném přístupu k informacím, především nejednoznačnému výkladu ustanovení o nákladech za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.

### **The system of data boxes using, the free access to information and municipal authorities – summary:**

The article brings results of a representative empirical research on how municipalities manage to use the system of data boxes when they are requested to provide information. It has revealed several practical difficulties: the authorities do not collect messages in the data box frequently enough, do not follow the law demanding them to deliver the answer through data boxes instead of ordinary mail, overstep the time limit to handle the request etc. Additionally it deals with some problems of the Act on free access to information, especially an ambiguous interpretation of the provision on the cost of extraordinarily extensive search for information.