

Pracovní skupina pro
POLITICKÁ PRÁVA

(právo na informace, svoboda projevu a ochrana osobních údajů)

Shrnutí

Členové Pracovní skupiny varují před negativním trendem omezování práv veřejnosti vstupovat do správních procesů a tím před ztěžováním obrany veřejného zájmu. Tento trend je patrný zejména v oblasti stavebního práva. V této souvislosti členové Pracovní skupiny doporučují bedlivě monitorovat přípravu nového stavebního zákona, jehož prozatímní rysy v podobě věcného záměru schváleného vládou výrazně vychylují rovnováhu v neprospěch veřejnosti a samospráv. Dále je třeba sledovat chystané změny v oblasti práva na informace, v níž se podařilo v uplynulém monitorovacím období zabránit významnému omezení tohoto ústavně zaručeného práva, přičemž se obdobné snahy dají očekávat i do budoucna, a to nejen skrze novelu informačního zákona, ale i prostřednictvím snah o elektronizaci zdravotnictví. Ta spolu s novelou zákona o Vojenském zpravodajství zároveň představuje enormní riziko pro oblast ochrany osobních údajů. Spolu s odvrácením hrozby ohrožení práva na informace se jej povedlo ale i posílit, a to zavedením institutu informačního příkazu a udělením přezkumné pravomoci v dané oblasti Úřadu pro ochranu osobních údajů, u něž ale bude třeba vyhodnocovat plnění nové role s ohledem na střet agend práva na informace a ochrany osobních údajů.

1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

Členové pracovní skupiny se shodují, že vládní návrh **novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, která byla součástí změn některých zákonů¹ přijímaných v souvislosti se zákonem o zpracování osobních údajů², obsahoval potenciálně významné omezení práva na informace, kterému se však podařilo zabránit [1], a stav v oblasti dokonce

¹ Sněmovní tisk [139](#). Zákon vyhlášen 24. 4. 2019 ve Sbírce zákonů v částce 47 pod číslem [111/2019 Sb.](#), zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (část XV.).

² Sněmovní tisk [138](#) (adaptace GDPR). Zákon vyhlášen 24. 4. 2019 ve Sbírce zákonů v částce 47 pod číslem [110/2019 Sb.](#), zákon o zpracování osobních údajů.

zlepšit [2]. Nepříjemně a nedůvodně extenzivní omezení práva na informace se ve vládním návrhu týkalo zejm. čtyř oblastí³, v nichž výklad umožňoval právo na informace až zcela odepřít *en bloc* v určité oblasti, a to nad rámec stávající úpravy i v případech převažujícího veřejného zájmu či v případech, kdy nehrozilo ohrožení utajovaných či jinak citlivých informací. [3, 4]

Zlepšení stavu bylo dosaženo zavedením institutu informačního příkazu a udělením přezkumné pravomoci ve věci práva na informace Úřadu pro ochranu osobních údajů. Zmíněná opatření vstoupí v účinnost od 1. ledna 2020 a měla by pomoci řešit situace, kdy se žadatel dlouhou dobu střídavě u žádaného subjektu a odvolacího subjektu informace domáhá a nakonec se musí o informaci dlouhou dobu soudit. Za současného stavu totiž ve chvíli, kdy zamítavé stanovisko k vydání žádané informace potvrdí i odvolací instance, nezbývá žadateli než obrátit se na soud. Soudy jsou žádostmi zejména např. v Praze, kde sídlí většina významných státních institucí, zahlceny a soudní řízení trvají i dlouhá léta, po nichž je žádaná informace již bezcenná. Nově bude jednak umožněno, aby nadřízený orgán nařídil exekučně vykonatelným informačním příkazem informace vydat a jednak tuto možnost získá i Úřad pro ochranu osobních údajů, který se stane institucí, k níž bude možnost podat žádost o přezkum zamítavého rozhodnutí. To uleví soudům a zkrátí vydání oprávněně žádané informace. Možnost obrátit se na soud není nijak dotčena. Členové pracovní skupiny uvedená opatření vítají, ale upozorňují, že svěřením agendy ochrany práva na informace do působnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů je třeba monitorovat a vyhodnocovat, neboť v působnosti Úřadu bude docházet ke kolizi práva na informace s ochranou osobních údajů a dalšími zákonnými důvody omezení přístupu k informacím a těžko predikovat, zda bude Úřad skutečně bezezbytku hájit právě právo na informace bez nedůvodného upřednostnění práv ostatních.

Dalším legislativním návrhem, který ohrožuje ústavně zaručená práva veřejnosti, je připravovaný **nový stavební zákon** [5], který je pokračováním trendu změn stavebního práva⁴ [6], které omezují účast veřejnosti na správních procesech, a to bez zpracování analýz, které by skutečné příčiny dlouhého stavebního řízení hodnověrně popisovaly. [7, 8] Namísto skutečné *evidence based policy* je tak rekodifikace stavebního práva svěřena intuici jedné z významných zájmových skupin. [9] Hospodářská komora na základě memoranda uzavřeného s ministerstvem pro místní rozvoj připravuje nový stavební zákon, jehož věcný záměr⁵ schválila 24. června 2019 vláda, a to navzdory čtyřem stovkám nevypořádaných připomínek a kritickému hodnocení několika komisí Legislativní rady vlády, které spolu s akademiky a experty na správní právo [10, 11] vyčítají návrhu zejména ohrožení ochrany veřejného zájmu, které dnes zajišťují nezávislé

³ Informace o průběhu trestního řízení; informace, které se dotýkají porušení závazků, které má Česká republika vůči EU; informace o veškeré činnosti tajných služeb, nikoliv pouze informací o plnění jejích úkolů; informace o většině státních úředníků

⁴ Např. novela stavebního zákona č. [225/2017](#) Sb., která omezila okruh účastníků stavebního řízení, či zákon č. [169/2018](#) Sb., který se týká pouze staveb strategické infrastruktury a který zavádí např. fikci vydání závazného stanoviska, pokud není vydáno do 60 dnů.

⁵ Věcný záměr stavebního zákona schválený vládou 24. 6. 2019 ve VeKLEP čj. OVA [393/19](#).

instituce, jakými jsou například Národní památkový ústav či odbory životního prostředí, jejichž závazná stanoviska by se změnila buďto na doporučení, nebo by se příslušné instituce staly přímo součástí stavebního úřadu. Další omezení obrany veřejného zájmu plyne z plánovaného omezení nahlížení do dokumentace pro spolky i jednotlivce či chystaná změna právní formy územních plánů z opatření obecné povahy na obecně závaznou vyhlášku, čímž se omezí možnost soudního přezkumu územního plánu na přezkum pouze specifickou procedurou a v úzce vymezených případech Ústavním soudem. V neposlední řadě je třeba připomenout korupční riziko, které plyne z plánovaného zavedení fikce souhlasu v případě, že se stavební úřad ve stanovené lhůtě nevyjádří. [12, 13, 14] Pracovní skupina však na druhou stranu vítá, že by nový stavební zákon měl znovu umožnit účastenství ekologických spolků zejména v územních řízeních. V obecné rovině se ale členové Pracovní skupiny shodují, že návrh předkládá pouze nekonkrétní záměry bez věcných řešení.

V monitorovacím období se v prvním čtení v Poslanecké sněmovně nacházela poslanecká **novela zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**⁶, kterou se navrhuje zobecnění nepřijatelnosti kasační stížnosti, což by znamenalo omezení přístupu k soudní ochraně před zásahy správních orgánů. Členové pracovní skupiny upozorňují, že právo na informace, svoboda projevu a další politická práva jsou s právní úpravou účasti ve správních řízeních, přístupu k soudní ochraně veřejných subjektivních práv atp. úzce spojena, a je proto třeba ochranu těchto práv i v souvislosti s návrhem novely soudního řádu správního dále monitorovat. [15]

Za zásadní událost považují členové Pracovní skupiny také předložení Návrhu věcného záměru zákona o **elektronizaci zdravotnictví**⁷, který ohrožuje právo na soukromí i právo na informace. Ohrožení práva na soukromí členové Pracovní skupiny spatřují v navrhovaném centralizovaném vedení zdravotnické dokumentace, kterým vzniká závažný potenciál pro její zneužití, a také ve směru práva jedince na přístup k vlastním osobním údajům, který může být omezen. Právo na informace je pak ohrožováno navrhovaným extenzivním utajováním dat, která nemají povahu osobních údajů a ani jinak ospravedlnitelně nespádají do kategorie informací, které by bylo možné bez dalšího utajovat.⁸ Členové pracovní skupiny považují za podstatné, aby byla mnohem přesněji a odborněji uchopena otázka anonymizace údajů a definování minimálních technických a procesních požadavků na zajištění anonymizace dat pro jejich poskytování, a to tak, aby byla v rovnováze naplněna práva na ochranu osobních údajů (zajištění souladu s GDPR⁹) i právo

⁶ Sněmovní tisk [237](#), k němuž vláda zaujala negativní stanovisko.

⁷ Věcný záměr zákona o elektronizaci zdravotnictví, bezpečném sdílení dat mezi poskytovateli zdravotních služeb a o Národním zdravotnickém informačním systému (zákon o elektronizaci zdravotnictví) ve VeKLEP čj. OVA [266/19](#).

⁸ Data o procesech souvisejících s poskytováním, hrazením a kontrolou zdravotních služeb či o činnosti institucí a správních úřadů zapojených do řízení poskytování zdravotních služeb.

⁹ Obecné nařízení o ochraně osobních údajů.

veřejnosti na informace podle základního principu publicity veřejné správy a v souladu s čl. 17 LZPS¹⁰. [16]

Členové Pracovní skupiny se dále ztotožňují se stanoviskem ICT Unie¹¹ k **novele zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství**, a dalších zákonů,¹² v němž odborníci v oblasti komunikačních technologií upozorňují na vážné nedostatky uvedené novely. Vedle jiných nedostatků a nesouladů jak s ústavním pořádkem, tak s českým právním řádem má novela umožnit zpravodajské službě plošný přístup k datové komunikaci českých občanů, ale zcela nedostatečně při tom chrání ústavně garantované právo občanů na soukromí, a to i v případě zohlednění potřeby intenzivnější obrany českého kybernetického prostoru. [17].

2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Chystaná změna stavebního práva podle členů pracovní komise má potenciál ohrozit základní demokratické právní principy výrazným narušením ochrany veřejných zájmů a omezením práv jednotlivců a spolků bránit svůj i veřejný zájem. Skutečnost, že vláda schválila věcný záměr stavebního zákona zpracovaný *de facto* jednou ze zájmových skupin, bez vypořádání zásadních připomínek, bez jasnější představy o klíčových aspektech chystaného zákona a bez předchozího zmapování skutečných příčin nevyhovujícího stavu, považují členové expertní skupiny za jedno z největších ohrožení blízké budoucnosti českého právního řádu. (Viz podrobněji bod 1.)

“Podstatou politických práv je možnost jedince zasahovat do věcí veřejných. Návrhy, které pod pláštíkem zjednodušení a zrychlení povolování stavebních záměrů prosazují právně avanturistická řešení, by mohly vést ke kolapsu celého systému, v každém případě pak jednostranně ohrožují zájmy všech těch, kteří v daném místě stavbu nechtějí – třeba proto, že chtějí zachování příznivějšího životního prostředí. Na ústavní úrovni je zakotveno právo na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví, nikoli právo stavět a ekonomicky profitovat.“ (Jitka Jelínková)

Dále členové Pracovní skupiny upozorňují na nebezpečí potenciálně obsažené v ministerstvem vnitra připravované novele zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na

¹⁰ Listina základních práv a svobod. Svoboda projevu a právo na informace. Ústavní zákon č. [2/1993](#) Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zásadní stanovisko dotčených subjektů, expertů a průmyslu k vládnímu návrhu novely zákona o Vojenském zpravodajství a zákona o elektronických komunikacích ze dne 11. 3. 2019. Dostupné zde: http://www.ictu.cz/aktualne/detail-aktuality/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=110&cHash=85b5abd93251e2f43930976f0539f1b8

¹² Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony ve VeKLEP PID: [ALBSB9BGVY8D](#).

informace o životním prostředí¹³, v níž by se opět mohla objevit ustanovení extenzivně zasahující do ústavně zaručeného práva na informace¹⁴, tak jako v příslušných částech novel některých zákonů začátkem roku 2019 přijímaných v souvislosti se zákonem o zpracování osobních údajů. (Viz podrobněji bod 1.)

3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Za jednoznačný trend považují členové Pracovní skupiny omezování účasti veřejnosti na správních procesech a snahy o restriktce v oblasti práva veřejnosti na informace. Předpokládají také pokračování uvedeného trendu. Bude proto třeba dále bedlivě monitorovat zejména rekodifikaci stavebního práva¹⁵ a chystanou vládní novelu práva na informace¹⁶.

Ve vztahu k právu na informace bude taktéž třeba sledovat trendy v aplikaci informačního příkazu a v přístupu Úřadu pro ochranu osobních údajů k přezkumnému řízení. Členové Pracovní skupiny se obávají, zda nadřízené orgány a Úřad budou ochotni k důslednému využívání nástrojů svěřených novelou zákona o svobodném přístupu k informacím, a to zejména s poukazem na střet agend ochrany osobních údajů a práva na informace v gesci Úřadu.

Za obecný trend Pracovní skupina dále považuje sílící snahu shromažďovat často mimořádně citlivé údaje o jednotlivcích a centralizovat je v resortních databázích. Pracovní skupina proto vyzývá k obezřetnosti, neboť je třeba pečlivě vážit, zda nad reálnými přínosy nepřevažují ústavně zaručené zájmy dotčených fyzických osob.

4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.

Bude třeba vyhodnocovat, zda se vymahatelnost práva na informace díky novým kompetencím a institutům svěřeným příslušným orgánům novelou zákona o svobodném přístupu k informacím skutečně zvýšila, a to zejména vytvářením a zveřejňováním statistik z této oblasti. Členové pracovní skupiny doporučují taktéž publikovat zkušenosti lidí z případů, kdy je jim jejich právo na informace upíráno, a to proto, aby se zvýšilo povědomí veřejnosti o institutech práva na informace.

¹³ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, ve VeKLEP čj. OVA [330/19](#).

¹⁴ Čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

¹⁵ Věcný záměr stavebního zákona schválený vládou 24. 6. 2019 ve VeKLEP čj. OVA [393/19](#). Dnes: zákon č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Zákon č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [123/1998](#) Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Vybrané citace členů Pracovní skupiny

“Podstatou politických práv je možnost jedince zasahovat do věcí veřejných. Návrhy, které pod pláštěm zjednodušení a zrychlení povolování stavebních záměrů prosazují právně avanturistická řešení, by mohly vést ke kolapsu celého systému, v každém případě pak jednostranně ohrožují zájmy všech těch, kteří v daném místě stavbu nechtějí – třeba proto, že chtějí zachování příznivějšího životního prostředí. Na ústavní úrovni je zakotveno právo na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví, nikoli právo stavět a ekonomicky profitovat.“ (Jitka Jelínková)

Přehled mediálních výstupů k dané oblasti

- [1] ČT24. Poslanci přijali výjimky v ochraně soukromí. Skrytá kamera v médiích zůstane přípustná [online]. 5. 12. 2018. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2671181-poslanci-prijali-vyjimky-v-ochrane-soukromi-skryta-kamera-v-mediich-zustane-pripustna>
- [2] Lidovky.cz. Sněmovna zachovala částečné omezení práva na informace. Teď předlohu posoudí Zeman [online]. 12. 3. 2019. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/snemovna-zachovala-castecne-omezeni-prava-na-informace-ted-predlohu-posoudi-zeman.A190312_184721_ln_domov_ele
- [3] Otevřené noviny. Co má utajit vládní novela infozákona? Napište poslancům! [online]. 1. 11. 2018. Dostupné z: <https://otevrenenoviny.cz/co-ma-utajit-vladni-novela-infozakona-napiste-poslancum-aktualizace/>
- [4] TN.cz. Politici mění zákon o informacích. Tajil by, kdyby něco provedli [online]. 25. 10. 2018. Dostupné z: <https://tn.nova.cz/clanek/novela-muze-omezit-pravo-na-informace-bude-informacni-krize.html>
- [5] Respekt. Ahoj, Franto. Podivná cesta stavebního zákona od lobbistů po vládu. [online]. 24. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/politika/podivna-cesta-stavebniho-zakona-od-lobbistu-po-vladu>
- [6] Deloitte. Pomůže nová legislativa urychlit přípravu a realizaci staveb? [online]. 20. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/pomuze-nova-legislativa-urychlit-pripravu-a-realizaci-staveb/>
- [7] Ombudsman. Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv. [online]. 14. 3. 2019. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2019/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/>
- [8] ČT. Nedej se. Skládka v dálnici. [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/219562248410018-skladka-v-dalnici/>
- [9] Aktuálně.cz. Tvrdý boj o nový stavební zákon: Jsou v něm zvěrstva, nemá to obdoby, říká Svoboda [online]. 27. 6. 2019. Dostupné z: <https://video.aktualne.cz/dtv/tvrdy-boj-o-novy-stavebni-zakon-jsou-v-nem-zverstva-nema-to/r~190dc18a98f511e9a01c0cc47ab5f122/>
- [10] Respekt. 101 akademiků píše Babišovi, ať zastaví nový stavební zákon [online]. 26. 4. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/politika/101-akademiku-pise-babisovi-at-zastavi-novy-stavebni-zakon>
- [11] ČT24. Připomínek je u připravovaného stavebního zákona hodně, hlavně ke změnám kompetencí [online]. 11. 3. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2757050-pripominek-je-u-pripravovaneho-stavebniho-zakona-hodne-hlavne-ke-zmenam-kompetenci>

- [12] Respekt. Stavební zákon: Benešová vymýšlí, jak z negativního posudku udělat pozitivní. [online]. 17. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/stavebni-zakon-benesova-vymysli-jak-z-negativniho-posudku-udelat-pozitivni>
- [13] ČT24. Nový stavební zákon by přizivil korupci. Dává moc malé skupině lidí, tvrdí ekologové [online]. 28. 2. 2019. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2746247-novy-stavebni-zakon-prizivil-korupci-dava-moc-male-skupine-lidi-tvrdi-ekologove>
- [14] Seznam zprávy. Duel: Píše se nový stavební zákon. Jak moc do něj zasáhli developeři? [online]. 27. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/novy-stavebni-zakon-zelena-developerum-kladivo-na-drobne-stavebniky-75041>
- [15] Česká justice. Advokáti se obávají rozšíření nepřijatelnosti kasační stížnosti, nemělo by být plošné [online]. 14. 8. 2018. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/08/advokati-se-obavaji-rozsireni-neprijatelnosti-kasacni-stiznosti-nemelo-by-byt-plosne/>
- [16] Medical Tribune. Elektronizace zdravotnictví míří na vládu [online]. 8. 4. 2019. Dostupné z: <https://www.tribune.cz/clanek/44516>
- [17] Přichází rozvědka. Analýza novely zákona (*z pohledu odborné technické veřejnosti*) [online]. 14. 8. 2019. Dostupné z: <https://prichazi.rozvedka.cz/odborne.html#d01>

Za Fórum expertů

JUDr. RNDr. Jitka *Jelínková*, Ph.D.

JUDr. Miloš *Tuháček*

Mgr. et Mgr. Jan *Vobořil*, PhD.