



INFORMAČNÝ MATERIÁL

č. 03/2018

PRÁVNÝ NÁSTROJ UPLATNITEĽNÝ PROTI ROZHODNUTIU ŠTÁTNEHO ORGÁNU O UTAJENÍ INFORMÁCIE

Vypracovala: JUDr. Eva Panenková, Odbor Parlamentný inštitút K NR SR

Supervízor: RNDr. Katarína Kubišová, vedúca Oddelenia parlamentného výskumu a vzdelávania

Schválil: JUDr. Milan Hodás, PhD., riaditeľ Odboru Parlamentný inštitút K NR SR

Február 2018

Materiál slúži výlučne pre poslancov Národnej rady SR a zamestnancov Kancelárie NR SR a nemôže v plnej miere nahrádzať právne, alebo odborné poradenstvo v danej oblasti. Údaje, použité v materiáli, sú aktuálne k dátumu jeho zverejnenia. Zverejňovanie materiálu je možné iba so súhlasom Parlamentného inštitútu a autora.

Anotácia

Analýza existencie a obsahu právnych inštitútov umožňujúcich namietat' rozhodnutie štátu o utajovaní resp. neodtajnení niektorých informácií pri rešpektovaní právnej úpravy práva na prístup k informáciám.

Kľúčové slová

právo na informácie, druhy prístupu k informáciám (zaručený, obmedzený, vylúčený), povinnosť mlčanlivosti, utajovanie informácií, kvalifikované dôvody odmietnutia prístupu k informáciám, procesná stránka rozhodovania o prístupe k informáciám

Obsah

Úvod

Výsledky analýzy

Česká republika

Maďarsko

Poľsko

Rakúsko

Rakúsko

Spolková republika Nemecko

Záver (stručné zhrnutie)

Použité zdroje

Úvod

Obrátili sme sa na Českú republiku, Maďarsko, Poľsko, Rakúsko a Spolkovú republiku Nemecko s otázkami, či ich národný právny poriadok upravuje právny nástroj proti rozhodnutiu štátneho orgánu o utajení informácie, uplatniteľný subjektom, ktorý má na veci odôvodnený osobný záujem. Zároveň sme požiadali respondentskú krajinu, aby v prípade, že právny poriadok jej krajiny pozná takýto právny nástroj, uviedla náležitosti, ktoré musia byť splnené na použitie tohto nástroja, a tiež sme požiadali o zaslanie predmetnej právnej úpravy.

Výsledky analýzy

Všetky oslovené krajiny nám poskytli odpovede, ktoré uvádzame nižšie.

Odpovede jednotlivých respondentských krajín zhodne preukazujú existenciu všeobecnej národnej právnej úpravy práva na poskytovanie informácií. V súvislosti s týmto uvádzajú Česko a Maďarsko aj názvy národných inštitúcií vykonávajúcich pôsobnosť v oblasti utajovania informácií. Spolková republika Nemecko uvádza aj inštitút *Komisára pre slobodu informácií*, na ktorého je možné obrátiť sa v prípade, ak niekto považuje svoje právo na poskytnutie informácií za porušené, a zároveň zdôrazňuje, že „Komisárom pre slobodu informácií vydané rozhodnutie, ktorého obsahom je konštatovanie porušenia, resp. neporušenia práva na informácie, nemá priame právne účinky.“.

Maďarsko, Poľsko a Česká republika citujú národné právne úpravy ochrany utajovaných skutočností, ktoré sú kvalifikovaným dôvodom na odmietnutie poskytnúť žiadateľovi informáciu.

Respondentské krajiny sa následne v svojich odpovediach pomerne podrobne venujú možnostiam podať v prípade zamietavého stanoviska odvolanie, čo signalizuje, že za predmet nášho záujmu považujú zamietavé stanovisko k žiadosti o poskytnutie informácie, napriek nášmu výslovnému upozorneniu, že nemáme na mysli tradičné administratívno-právne postupy uplatňované v procese realizácie práva na prístup k informáciám, ale zameriavame sa na hľadanie právneho nástroja proti rozhodnutiu štátneho orgánu o utajovaní informácie, ako to napokon vyplýva aj z názvu našej otázky. Podrobný rozbor možných opravných prostriedkov volila Spolková republika Nemecko. Poľsko sa v svojej odpovedi zameralo len na právnu úpravu utajovaných informácií a zdôraznilo nemennosť rozhodnutia o utajení informácie.

Česká republika

Situácia v Českej republike je podobná ako na Slovensku. Existujúca právna úprava reprezentovaná *zákonom č.106/1999 Zb. o svobodném přístupu k informacím* sa týka poskytovania informácií, nevzťahuje sa však na vyhradené a dôverné informácie, ktoré upravuje *zákon č. 412/2005 Zb. o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti*,

podľa ktorého informácie vedené v jeho režime nie sú verejné a prístup k nim majú len určené osoby s príslušnou bezpečnostnou previerkou. Na základe tohto zákona bolo vydané *nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací*. Správnym úradom pre oblasť ochrany utajovaných informácií a bezpečnostnej spôsobilosti je *Národní bezpečnostný úrad České republiky*.

Maďarsko

Úradom na dozor a obranu práva na ochranu osobných údajov a práva na slobodu informácií podľa zákona č. CXII/2011 o informačnom sebaurčení a slobode informácií je *Úrad na ochranu osobných údajov*, ktorý je zodpovedný za kontrolu a obranu práva na ochranu osobných údajov a zároveň aj za právo na slobodu informácií, a to ako vo verejnej tak aj v súkromnej sfére.

Zákon č. CXII/2011 zaručuje občanom prístup k informáciám verejného záujmu (alebo informáciám, ktoré boli ustanovené zákonom za informácie verejného záujmu), ak správca dát vykonáva verejnú funkciu, informácia sa vzťahuje k jeho činnosti a sám tieto informácie kontroluje. Každý môže požiadať štátny orgán, resp. príslušnú organizáciu o prístup k údajom verejného záujmu, pričom žiadosť môže byť podaná ústne, písomne alebo elektronicky.

V zmysle všeobecných ustanovení zákona č. CXII/2011 „každý subjekt zúčastňujúci sa na výkone štátnych alebo samosprávnych funkcií je povinný zabezpečiť slobodný prístup k informáciám verejného záujmu okrem prípadov, ak zákon neustanovuje inak“.

A ďalej zákon č. CXII/2011 ustanovuje, že „všetky informácie (okrem osobných údajov) ktoré spracúvajú subjekty poskytujúce služby zo zákona alebo na základe zmluvy s vládnu agentúrou (ústrednou alebo miestnou), ak tieto nie sú dostupné inak, sú považované za verejné informácie z dôvodu verejného záujmu.

Zákon č. CXII/2011 teda ustanovuje tri formy prístupu k informáciám verejného záujmu, a to podľa ustanovenia § 27 ods. 1 „prístup k informáciám verejného záujmu je **vylúčený**, ak tak ustanovuje zákon o ochrane utajených informácií“, podľa ustanovenia § 27 ods. 2 „prístup k informáciám verejného záujmu je **obmedzený** v prípade osobitného druhu informácií v záujme ochrany hodnôt, akými sú napr. národná obrana, bezpečnosť, zahraničné vzťahy, súdne a správne konania, právo duševného vlastníctva a iné a podľa ustanovenia § 27 ods. 3 je **zaručený** prístup k informáciám, ktoré sa vzťahujú k rozpočtom (štátny, samosprávny) zneužitiu finančnej pomoci Európskej pomoci, kontrole a hospodáreniu s majetkom štátu, resp. samospráv a ktoré sú považované za informácie verejného záujmu a ako také nemôžu byť považované za obchodné tajomstvo.

Národný orgán na ochranu údajov a slobodu informácií podľa zákona č. CXII/2011 o informačnom sebaurčení a slobode informácií je oprávnený začať **proces kontroly utajenia informácií**, ak vznikne domnienka, že utajované skutočnosti boli klasifikované nezákonne.

Poľsko

Poľská právna úprava utajovania informácií je reprezentovaná *zákonom č. 1167/2016 o ochrane utajovaných informácií*. V súlade s ustanoveniami tohto zákona je informácia utajovaná „v záujme ochrany hodnôt ako je dobro a bezpečnosť krajiny (najmä nezávislosť, zahraničná politika, národná obrana, verejná bezpečnosť, armáda, občania)“. Právna úprava rozlišuje niekoľko druhov utajenia (prísne tajné, tajné, dôverné, chránené). Úroveň dôvernosti závisí od dôležitosti informácií. O klasifikácii, zmene alebo zrušení utajenia informácie môžu rozhodnúť orgány podľa *zákona č. 1167/2016 o ochrane utajovaných informácií*. V poľskom právnom poriadku neexistuje osobitná právna úprava, ktorá by umožňovala jednotlivcovi, ktorý nie je účastníkom konania, prístup k utajovaným informáciám. Podľa ustanovení zákona je prístup k utajovaným skutočnostiam umožnený len subjektu v rámci jeho služobných povinností.

Rakúsko

Rakúske spolkové orgány a orgány samosprávy majú podľa spolkovvej legislatívy povinnosť poskytovať informácie v rámci svojej pôsobnosti do tej miery, aby neporušili zákonom uloženú povinnosť mlčanlivosti, tak ako to upravuje *zákon o povinnosti poskytovať informácie*, a aby neboli dotknuté ostatné služobné povinnosti. Každý je oprávnený žiadať informácie písomne, ústne alebo telefonicky, pričom v prípade, ak dotaz nie je dostatočne zdôvodnený, resp. nie je možné určiť rozsah dotazu, žiadateľ môže byť vyzvaný o písomnú formuláciu dotazu. Informácie majú byť poskytnuté bez zbytočného oneskorenia, najneskôr však do 8 týždňov od doručenia žiadosti o informáciu.

V prípade, ak informácia nebola žiadateľovi poskytnutá, na jeho žiadosť sa vydá o tomto rozhodnutie, proti ktorému je možné podať odvolanie do šiestich týždňov na *Spolkový administratívny súd*. Odvolanie musí obsahovať okrem iného aj dôvody výhrad k rozhodnutiu, resp. návrh týkajúci sa rozhodnutia.

Spolková republika Nemecko

Vo veci právnej ochrany proti zamietavému úradnému rozhodnutiu týkajúceho sa žiadosti o poskytnutie informácií podľa právnej úpravy poskytovania informácií, je možné postup ilustrovať v zmysle *Spolkového zákona o slobode informácií*, ktorý ustanovuje všeobecný a bezvýhradný nárok na informácie od spolkových úradov.

Rozhodnutie úradu o žiadosti o informácie

O žiadosti o poskytnutie informácie podanej v zmysle *Spolkového zákona o slobode informácií* rozhoduje orgán, ktorý disponuje príslušnými informáciami. Tento je povinný preskúmať, do akej miery bránia verejné záujmy alebo súkromné záujmy poskytnutiu informácií a zohľadniť možné zákonné výnimky, pričom zároveň skúma, či by poskytnutím informácií neboli dotknuté

záujmy tretej strany, k čomu túto kontaktuje v rámci tzv. procesu zapojenia tretej strany. Ak príslušný orgán zistí, že poskytnutiu informácií bránia verejné alebo súkromné záujmy, žiadosť o informáciu čiastočne alebo úplne zamietne a vydá správne rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o poskytnutie informácie.

Možnosti právnej ochrany žiadateľa o poskytnutie informácie

Vzhľadom k povahe úradného rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o prístup k informáciám je proti takémuto aktu prípustné podať *námietky*, *žalobu na nesplnenie povinností*, a tiež obrátiť sa na *Spolkového komisára pre slobodu informácií*.

Námietkové konanie v správnom konaní

Subjekt, ktorému bolo vydané zamietavé rozhodnutie môže požiadať v rámci námietkového konania podľa ustanovení *zákona o správnom konaní* o preskúmanie tohto rozhodnutia. Predmetné rozhodnutie preskúmava orgán, ktorý ho vydal, z hľadiska jeho účelu a zákonnosti s tým, že vydá tzv. nápravné rozhodnutie alebo trvá ďalej na svojom rozhodnutí, pričom v tomto prípade predloží napadnuté rozhodnutie nadriadenému orgánu na preskúmanie, ktorý vydá rozhodnutie o námietke alebo opraví rozhodnutie o námietke. K formálnym náležitostiam patria predovšetkým oprávnenie subjektu podať námietku a dodržanie lehoty na podanie námietky. Zákonným predpokladom je, že namietateľ je nepriaznivo dotknutý správnym rozhodnutím, proti ktorému namieta, čo je predpokladom oprávnenia podať námietku. Na podanie námietok platí jednomesačná lehota, ktorá začína plynúť oznámením prvého rozhodnutia.

Správna žaloba na splnenie záväzku

V prípade, ak boli námietky subjektu, ktorému boli vydané zamietavé rozhodnutie neúspešné, prichádza do úvahy podanie *správnej žaloby na splnenie záväzku*, ktorej cieľom je vydanie rozhodnutia, ktoré nahradí zamietavé rozhodnutie, resp. nevydané rozhodnutie. Zákonným predpokladom podania správnej žaloby na splnenie záväzku sú okrem oprávnenia subjektu, ktorý žalobu podáva a dodržania lehoty, aj už uskutočnené námietkové konanie. Žaloba je prípustná len v prípade, ak žiadateľ trvá na tom, že jeho práva boli porušené odmietnutím jeho žiadosti o poskytnutie informácií, resp. opomenutím vydania rozhodnutia vo veci jeho žiadosti. Na rozdiel od námietkového konania správny súd skúma iba zákonnosť rozhodnutia správnych orgánov a nie jeho účel. Ak je žaloba opodstatnená, a ak žiadateľ/žalobca má nárok na poskytnutie informácií, súd zaviazá správny orgán na poskytnutie informácií. Ak správny orgán disponuje oprávnením voľnej úvahy a toto oprávnenie nevyužil, správny súd uloží správnomu orgánu povinnosť v žiadateľovej veci opätovne rozhodnúť pri zohľadnení právneho názoru súdu.

Žiadosť podaná na Komisára pre slobodu informácií

Podľa *Spolkového zákona o slobode informácií* sa môže obrátiť na *Komisára pre slobodu informácií* každý, kto považuje svoje právo na poskytnutie informácií za porušené. Toto umožňuje dotknutej osobe možnosť pokúsiť sa presadiť svoje práva podľa *Spolkového zákona o slobode informácií* neformálnym spôsobom, podmienkou však je, že dotknutý subjekt považuje za porušené svoje právo na poskytnutie informácií. Nie je možné obracať sa na *Komisára pre slobodu informácií* s abstraktnými alebo hypotetickými otázkami. Formálne požiadavky a lehoty sa v prípade žiadosti podanej na *Komisára pre slobodu informácií* neuplatňujú. *Spolkový komisár pre slobodu informácií* postupuje v súlade s ustanoveniami petičného práva, podanie žiadateľa prijme, vecne preskúma a vydá rozhodnutie, ktorého obsahom je konštatovanie porušenia, resp. neporušenia práva na informácie, ktoré však nemá priame právne účinky.

Záver (stručné zhrnutie)

Odpovede respondentských krajín obsahujú stručný rozbor existujúcich právnych inštitútov poskytovania informácií a právnej úpravy utajovania niektorých informácií štátom v národných právnych poriadkoch.

V odpovediach však absentuje úvaha o možnom postupe v prípade namietavého postoja voči utajovaniu, resp. neodtajneniu informácie, na ktorej má zainteresovaný subjekt záujem, tak ako sme špecifikovali zadané otázky, čo signalizuje, že krajiny zrejme nemajú takýto právny nástroj v svojom právnom poriadku.

Pokiaľ teda smerovala naša otázka k právnemu nástroju (tzn. právom upravenému), štáty sa zamerali na existenciu explicitného právneho inštitútu práva na informácie a procesu jeho uplatňovania avšak neuvažovali o možných iných postupoch v súlade s inými právnymi predpismi v zmysle „možného použitia všetkých možností, ktoré poskytuje právny poriadok“ mimo právnej úpravy práva na informácie.

Výpočet existujúcich právnych nástrojov, tak ako respondenti uvádzajú v svojich odpovediach a absencia zmienky o právnom nástroji, ktorého existencia nás zaujíma, môže implicitne predznamenávať, že v príslušných právnych poriadkoch nie je upravený hľadaný právny inštitút, resp. proces jeho uplatnenia.

Za zaujímavé považujeme v tomto štádiu analýzy konštatovanie Maďarska o možnosti začať **proces kontroly utajenia informácií Národným orgánom na ochranu údajov a slobodu informácií podľa zákona č. CXII/2011 o informačnom sebaurčení a slobode informácií, ak vznikne domnienka, že utajované skutočnosti boli klasifikované nezákonne.**

Skúmanie tejto možnosti by vyžadovalo podrobný rozbor predmetnej časti maďarskej právnej úpravy, a to nepochybne v spolupráci s príslušnými národnými orgánmi, hľadajúc súvislosti medzi touto zákonnou možnosťou (kontrolou utajenia informácií) a právnym nástrojom námietok voči utajovaniu informácií.

Použité zdroje

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD). *ECPRD request no. 3508: Legal instrument against the state authorities' decision to keep the information confidential*, 11.09.2017. [online]. Dostupné na: <<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/pub/about.do>>, overené 11.10.2017

Bratislava, 11.októbra 2017