**DÔvodová správa**

1. **Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

Cieľom návrhu zákona je zaviesť novú úpravu vyplývajúcu z aplikačnej praxe, kde by sa odstránili viaceré funkčné nedostatky a rozšíriť informačnú povinnosť o nové subjekty. Precizujú sa niektoré kľúčové definície pojmov, s ktorými zákon pracuje a takisto sa upravujú aj niektoré procesné aspekty sprístupňovania informácií pre ľahšiu a efektívnejšiu dostupnosť informácií.

Návrh zákona nebude mať vplyv na rozpočet verejnej správy, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, vplyvy na služby pre občana, vplyvy na informatizáciu spoločnosti ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Návrh zákona bude mať pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, zákonmi a s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K čl. I**

**K bodu 1 (§ 2 ods. 3)**

Mení sa definícia povinnej osoby podľa § 2 ods. 3, pre ktorú je v zmysle aktuálne platnej právnej úpravy určujúci moment jej vzniku (založenia) niektorou z povinných osôb podľa § 2 ods. 1 alebo 2. Takáto statická definícia povinnej osoby nereflektuje na jej ďalšiu existenciu a prípadné zmeny vo vlastníckej štruktúre. Rovnako sa táto definícia javí ako problematická z hľadiska kontroly zo strany verejnosti pri nakladaní s verejnými zdrojmi, keďže nepostihuje dcérske a v ďalších radoch jestvujúce spoločnosti („vnučky“ – „pravnučky“ – atď.) štátom alebo obcou (vyšším územným celkom) vlastnených spoločností, ktoré s verejnými zdrojmi nepochybne operujú. Ak má byť zákon o slobodnom prístupe k informáciám účinným prostriedkom kontroly nakladania s verejnými prostriedkami, musí postihovať všetky subjekty, ktoré sú priamo alebo nepriamo napojené na štát.

Podľa Programového vyhlásenia vlády SR na obdobie rokov 2021-2024 (ďalej len „Programové vyhlásenie vlády“) (časť Otvorené a transparentné vládnutie) sa vláda zaviazala navrhnúť „rozšírenie povinností vyplývajúcich zo zákona o slobodnom prístupe k informáciám aj na štátne firmy a dcérske spoločnosti štátnych firiem v druhom a treťom rade, keďže na tieto právnické osoby sa infozákon nevzťahuje, hoci hospodária s verejnými zdrojmi.“.

V duchu tejto myšlienky sa zavádza úplne nová definícia povinnej osoby podľa § 2 ods. 3, ktorá mení svoj charakter zo statickej (definičný znak vzniku/založenia) na dynamickú (povaha podľa jednotlivých kritérií vymedzených v písmenách a) až b)).

Podľa navrhovanej právnej úpravy sem patria všetky právnické osoby, pre ktoré je typická aspoň väčšinová priama či nepriama účasť povinných osôb podľa odsekov 1 a 2 a súčasne kontrola zo strany týchto povinných osôb alebo navrhovanie/ustanovenie väčšiny členov riadiaceho alebo kontrolného orgánu týmito povinnými osobami. Pri použití slov „priamo alebo nepriamo“ je úmyslom zákonodarcu aby kritériá dopadali aj po vertikálnej rovine, a to na dcéry, vnučky, pravnučky atď. Vzhľadom na to, že právnické osoby patriace pod definíciu povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 pôsobia na poli tak verejného ako i súkromného sektora, ich úplne „informačné odokrytie“ by mohlo negatívne ovplyvniť ich postavenie na trhu z hľadiska ich konkurencieschopnosti. Preto zákonodarca zavádza výnimku zo sprístupňovacieho režimu týchto povinných osôb v novom ustanovení § 11a – obmedzenie prístupu k informáciám pri ochrane pred ujmou v hospodárskej súťaži (novelizačný bod 2). Úmyslom zákonodarcu pri vytvorení uvedeného konceptu je, aby povinná osoba podľa § 2 ods. 3 neostala pasívna pri podaní žiadosti, ale aby sa procesne so žiadosťou vysporiadala.

**K bodu 2 (§ 3 ods. 1)**

Navrhuje sa precizovať ustanovenie definujúce „informáciu ktorú má povinná osoba k dispozícií“ tak, aby nedochádzalo k výkladovým nejasnostiam a žiadateľ nemohol žiadať od povinnej osoby informácie, ktorých sprístupnenie by vyžadovalo administratívnu náročnosť resp. to vyžaduje prácu navyše a povinná osoba by musela činnosťou navyše vytvárať výkladové stanoviská, rozbory, analýzy, referáty, odborné stanoviská, politické stanoviská, prognózy a výklady právnych predpisov a tiež vytvárať názory povinnej osoby.

**K bodu 3 (§ 3 ods. 4)**

Odsek 4 vychádza z konceptu spravodlivosti, a to tak, že žiadateľ, ktorý je laik a neznalý napríklad právnych predpisov v oblasti ochrany osobnosti, osobných údajov či obchodného tajomstva, nemá byť postihovaný za to, že dostane legitímne informácie a tieto ďalej šíri. Prax ukázala, že žiadateľ dostal vinou povinnej osoby informácie, ktoré tvorili osobné údaje alebo ktoré sa týkali osobného života (osobnosti) fyzickej osoby. Následne tieto v dobrej viere šíril (t.j. realizoval svoje ústavné právo) a bol napríklad trestne stíhaný za porušovanie ochrany osobných údajov. Návrh vychádza z konceptu, že povinná osoba je profesionál a má spravidla svoj aparát, ktorý pri sprístupňovaní informácií dbá na to, aby nesprístupnil údaje (informácie napr. podľa § 9 či § 11 zákona). Žiadateľ je spravidla laik – občan, od ktorého nemožno spravodlivo očakávať, aby sa orientoval vo veľkom množstve právnych predpisov, nehovoriac o tom, že by bolo nespravodlivé ho postihovať. Dané ustanovenie je akýmsi imunitným ustanovením, ktoré zbavuje žiadateľa akejkoľvek zodpovednosti (napr. občianskoprávnej v prípade ochrany osobnosti, priestupkovo právnej v prípade ochrany osobných údajov a pod.) Predpokladom imunitnej ochrany je, že informácie šíri v pôvodnom obsahu, t.j. tak, ako ich dostal od povinnej osoby.

V písmenách a) až c) sa navrhujú výnimky z tohto tzv. imunitného ustanovenia. Dôvodom výnimiek je, aby občan (laik) prevzal mieru zodpovednosti, ak si bol vedomý toho, že dotknutá osoba si želala, aby jej osobné údaje či údaje o jej súkromí osoby boli sprístupnené len konkrétnemu žiadateľovi. V praxi sa výnimky budú vzťahovať na situácie, že povinná osoba sa rozhodne opýtať dotknutej osoby či súhlasí so sprístupnením osobných údajov, a táto dotknutá osoba dá síce súhlas so sprístupnením, ale len so sprístupnením žiadateľovi. Ak aj napriek tomuto upozorneniu žiadateľ ďalej šíri osobné údaje alebo ich inak sprístupní tretej osobe, nebude požívať výhody imunity.

**K bodu 4 (§ 4 ods. 6)**

Navrhuje sa spresniť definíciu informácie, aby bolo zrejmé, že pod vecnú pôsobnosť zákona nespadajú informácie v rámci povinnej osoby, ktoré boli „len myslené“ alebo „len vyslovené“, pričom návrh ustanovenia jasne taxatívne vypočítava podoby, v ktorej môže byť informácia zaznamenaná.

Zároveň spresnením pojmu informácia ako akýkoľvek obsah v akejkoľvek forme sa sleduje zamedziť situáciám, aby povinné osoby požadovali od žiadateľa presne špecifikovať, ktorú informáciu z daného dokumentu požaduje, nakoľko sa stávalo, že niektoré povinné osoby zastávali názor, že dokument, rozhodnutie alebo zmluva, nie sú informáciou.

**K bodu 5 (§ 5a ods. 14)**

Predlžuje sa minimálna lehota zverejňovania povinne zverejnenej zmluvy na 10 rokov od nadobudnutia účinnosti podľa zákona. Záujem spoločnosti na možnosti spätného vyhľadania povinne zverejňovanej zmluvy prevažuje prípadne námietky povinných osôb ohľadom nedostatku úložnej kapacity.

**K bodu 6 (§ 11 ods. 1)**

Navrhuje sa precizovať ustanovenie, ktoré upravuje situáciu kedy povinná osoba obmedzí alebo nesprístupní informáciu ak sa týka výkonu kontroly, čím sa sleduje cieľ zamedziť obštrukcii kedy povinná osoba účelovo začne na požadovanú informáciu výkon kontroly a tak umelo vytvorí dôvod na jej nesprístupnenie alebo obmedzenia. Po novom nebude môcť výkon kontroly blokovať sprístupnenie informácie, ktoré vznikli pred začatím kontroly a nie sú zároveň vylúčené zo sprístupnenia podľa osobitných predpisov.

**K bodu 7 (§ 11a)**

Ide o novú právnu úpravu v nadväznosti na novelizačný bod 1 (zadefinovanie povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 zákona), ktorou sa zavádza osobitný dôvod nesprístupnenia, ktorého sa môže dovolávať len povinná osoba podľa § 2 ods. 3 zákona. Navrhuje sa, aby povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona pôsobiace na poli hospodárskej súťaže mali možnosť obmedziť sprístupnenie informácií alebo informácie nesprístupniť vôbec, za účelom ochrany svojho postavenia na trhu a zachovania svojej konkurencieschopnosti. V porovnaní s úpravou povinných osôb pre účely opakovaného použitia informácie návrh zákona nerozlišuje kritérium založenia alebo zriadenia na osobitný účel plnenia potrieb všeobecného záujmu, ktoré nemajú priemyselný ani obchodný charakter (§ 21b ods. 4) anikritériumpriameho alebo nepriameho rozhodujúceho vplyvu na základe vlastníckeho práva, finančného podielu alebo pravidiel, ktorými sa povinná osoba spravuje a pôsobenia v špeciálnych odvetviach (§ 21b ods. 5). Preto nemožno tieto subjekty vystaviť úplnému princípu transparentnosti; v trhovej súťaži pôsobia najmä za účelom dosahovania zisku. Avšak, požiadavka na určitú mieru transparentnosti je pri týchto subjektoch legitímna z dôvodu, že tieto povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona mohli vzniknúť práve aj vďaka ingerencii verejných prostriedkov alebo majetku. Na to, aby povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona mohli využiť toto ustanovenie, musia procesne postupovať tak, aby v každom jednom prípade individuálne posúdili naplnenie hmotnoprávnej podmienky nesprístupnenia podľa § 11a ods. 1, to znamená kumulatívne musia byť naplnené tieto predpoklady:

1) sprístupnenie informácie by mohlo spôsobiť ujmu v hospodárskej súťaži,

2) táto ujma by mohla byť spôsobená povinnej osobe podľa § 2 ods. 3 zákona,

3) záujem povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 zákona na obmedzení sprístupnenia informácie alebo jej nesprístupnení musí mať prevahu nad právom verejnosti na prístup k nej, čo musí byť zo strany povinnej osoby vždy presvedčivo a rozumne odôvodnené (pre prípadný súdny prieskum v rámci správneho súdnictva).

Odsek 2 upravuje situáciu, kedy sa povinná osoba podľa § 2 ods. 3 zákona nemôže dovolať výnimky podľa odseku 1. V tomto ustanovení návrh zákona nadväzuje na platnú právnu úpravu (§ 3 ods. 2). Odsek 3 upravuje vzťah zákona o ochrane hospodárskej súťaže a zákona o slobodnom prístupe k informáciám v súvislosti s povinnosťou povinných osôb podľa § 2 ods. 3 sprístupňovať informácie

**K bodu 8 (§ 12 ods. 1, ods. 2)**

Ustanovenie § 12 sa dopĺňa novým odsekom 2, ktorý explicitne uvádza, že povinná osoba nemôže odmietnuť sprístupniť informáciu argumentom, že zmluva nepodlieha režimu povinného zverejňovania podľa tohto zákona. V minulosti totiž tento argument využívali niektoré povinné osoby ako obštrukciu pre účelové obmedzenie sprístupnenia.

**K bodu 9 (§16 ods. 1)**

Navrhovaným znením sa precizuje spôsob sprístupňovania informácií tak, že pokiaľ má povinná osoba k dispozícii informáciu v elektronickom formáte umožňujúcom automatizované spracovanie t. j. v elektronickom formáte, v ktorom je možné text vyhľadávať a kopírovať (najmä formáty písomností ako docx, xls, PDF kde je možné vyhľadávanie), v prípade ak žiadateľ žiada v elektronickej forme (e-mail, skopírovanie na dátový nosič) tieto informácie sprístupniť, musí povinná osoba takýto spôsob sprístupnenia uprednostniť.

Zamedzí sa tak absurdným situáciám, kedy povinné osoby napr. vytlačia textový dokument vo formáte MS word (docx), ten oskenujú do formátu PDF.

**K bodu 10 (§ 18 ods. 4)**

Aj v súvislosti s novou definíciou povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 je nevyhnutné upraviť procesné pravidlá pre vybavenie žiadosti a vydanie rozhodnutia, ak je adresátom žiadosti práve táto povinná osoba. Ide o úpravu v tých prípadoch, v ktorých táto povinná osoba nevyhovie infožiadosti hoci len sčasti. Tejto skupine povinných osôb nie je daná právomoc vydávať správne rozhodnutia (nie sú správnymi orgánmi). Preto sa v navrhovanom odseku 4 ustanovuje, že povinná osoba podľa § 2 ods. 3 má vo vyššie spomínaných prípadoch povinnosť podať tzv. nadriadenej povinnej osobe (t. z. osobe, od ktorej odvodzuje svoj status povinnej osoby podľa § 2 ods. 3) podnet na vydanie rozhodnutia a to bez zbytočného odkladu, najneskôr však pred uplynutím lehoty na vybavenie žiadosti. Spolu s podnetom na vydanie rozhodnutia je potrebné „nadriadenej“ povinnej osobe“ doručiť aj samotnú infožiadosť a kompletný spisový materiál vzťahujúci sa k veci, aby nadriadená povinná osoba mohla vec komplexne posúdiť.

**K bodu 11 (§ 18 ods. 5 až 7)**

V nadväznosti na predchádzajúci novelizačný bod sa v odsekoch 5 až 7 bližšie špecifikujú procesné pravidlá v prípadoch uplatnenia postupu podľa § 18 ods. 4 zákona. Tzv. nadriadená povinná osoba môže na základe podnetu na vydanie rozhodnutia žiadateľovi požadované informácie poskytnúť (o čom urobí rozhodnutie zápisom v spise) alebo môže vec vrátiť povinnej osobe podľa § 2 ods. 3 na nové prejednanie žiadosti a vydanie rozhodnutia (pričom táto je právnym názorom „nadriadeného“ viazaná) alebo vydá rozhodnutie o nesprístupnení požadovanej informácie. Ak nadriadená povinná osoba vec vráti na nové prejednanie žiadosti, lehota na vydanie rozhodnutia začína plynúť dňom nasledujúcom po dni, kedy bola vec vrátená povinnej osobe podľa § 2 ods. 3. Aj tu platí, že ak povinná osoba podľa § 2 ods. 3 sprístupní informácie, osobitné rozhodnutie nevydáva, ale rozhodnutie vykoná zápisom v spise.

**K bodu 12 (§ 19 ods. 2)**

Navrhuje sa, aby odvolací orgán mal povinnosť upovedomiť žiadateľa (odvolateľa) o dátume, kedy mu bolo od povinnej osoby postúpené žiadateľovo odvolanie, za účelom lepšieho počítania lehôt v prospech žiadateľa. Ten totiž nemá možnosť odsledovať si lehotu na rozhodnutie podľa odseku 3 (do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou).

**K bodu 13 (§ 19 ods. 3)**

Precizuje sa procesný postup pri vyhovení odvolaniu, kedy sa zefektívňuje sprístupnenie informácie, ak odvolací orgán informáciu má k dispozícií, nemusí zbytočne vracať vec „prvostupňovému orgánu“. Zároveň sa pre výkladovú jasnosť stanovuje postup v prípade ak odvolací orgán rozhodnutie povinnej osoby zruší, teda prípad kedy nemá požadovanú informáciu k dispozícií a opätovne musí rozhodnúť povinná osoba.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť zákona od 1. januára 2023.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

1. **Navrhovateľ zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
2. **Názov návrhu zákona:** Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
3. **Predmet návrhu zákona:**
4. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
5. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
6. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.

**DOLOŽKA VYBRANÝCH VPLYVOV**

**A.1. Názov materiálu:** Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** bezpredmetné

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| **1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy** |  | x |  |
| **2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia?** | x |  |  |
| **3. Sociálne vplyvy** |  | x |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| **4. Vplyvy na životné prostredie** |  | x |  |
| **5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti** |  | x |  |
| **6. Vplyvy na služby verejnej správy pre občana** |  | x |  |
| **7. Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu** |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

bezpredmetné

**A.4. Alternatívne riešenia**

bezpredmetné

**A.5. Stanovisko gestorov**

Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií Slovenskej republiky a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.