

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

IX. volebné obdobie

Číslo: KNR-ORGA-2315/2024

628

Z á k o n

zo 7. novembra 2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, vrátený prezidentom Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky

Materiál obsahuje:

- List prezidenta Slovenskej republiky
z 26. novembra 2024 č. 4067-2024-KPSR
- Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky
z 26. novembra 2024 o vrátení zákona
- Schválený zákon zo 7. novembra 2024

KANCELÁRIA NR SR
PODATEĽŇA

Došlo:

26 -11- 2024

Číslo zápisu:

25048

Číslo spisu:

LNK-02GA-2315/2024

Listy:

1 + 13 2x ZÁKON

Prilohy:

Vybavuje:



Peter Pellegrini
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 26. novembra 2024
Číslo spisu: 4067-2024-KPSR

Vážený pán podpredseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 7. novembra 2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán podpredseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky bez mojej účasti.

Vrátenie zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky odôvodní Peter Vodráška, vedúci Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky alebo Boris Balog, riaditeľ odboru legislatívno-právneho Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

S pozdravom

Vážený pán
Peter Žiga
podpredseda Národnej rady
Slovenskej republiky

Bratislava



Peter Pellegrini
prezident Slovenskej republiky

Číslo spisu: 4067-2024-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona zo 7. novembra 2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Predkladá:
Peter Pellegrini
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 26. novembra 2024

Na rokovanie
Národnej rady Slovenskej republiky

I.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 7. novembra 2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami uvedenými v časti III..

II.

A.

Schválený zákon bol na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) predložený ako poslanecký návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“). Podľa dôvodovej správy: *„Cieľom predkladaného návrhu je zavedenie mechanizmu, ktorý umožní povinným osobám efektívnejšie riadiť proces poskytovania informácií a zabezpečiť úhradu nákladov spojených s rozsiahlym vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií.“* Schválený zákon bol prerokovaný v riadnom legislatívnom procese.

Argumentácia „doslovného“ prevzatia právnej úpravy z Českej republiky (§ 17 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů) je irelevantná a nedôsledná. Irelevantná z dôvodu nemožnosti doslovného prevzatia konkrétneho ustanovenia zákona bez brania do úvahy kontextu celého zákona, ako aj právneho poriadku ako takého, ktorý sa za roky samostatnosti už natoľko vzdialil slovenskému právnomu poriadku, že takéto „automatické“ preberanie nie je vhodné a ani právne udržateľné. Nedôsledná práve z dôvodu nebrania do úvahy ostatných ustanovení zákona, kde česká právna úprava napríklad explicitne a relatívne podrobne upravuje opravný prostriedok proti úhrade za „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ vrátane postupu a práv a povinností zúčastnených strán, čo v schválenom zákone chýba.

B.

Schváleným zákonom došlo k takej úprave sprístupňovania informácií na žiadosť (ďalej aj len „žiadosť“), že do § 21 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov upravujúceho úhradu nákladov, sa doplnila možnosť povinnej osoby požadovať aj (teda okrem, resp. nad rámec úhrady materiálnych nákladov) úhradu vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií (čl. I bod 4 schváleného zákona). V skutočnosti tým ale došlo k vytvoreniu novej, zákona o slobode informácií dovtedy neznámej, kategórie, resp. inštitútu tohto zákona, ktorým je mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.

Zákon o slobode informácií mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií až do prijatia schváleného zákona nepoznal. Zákonodarca síce mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií do zákona o slobode informácií doplnil, ale nezadefinoval ani minimálne, či aspoň rámcové alebo orientačné zákonné parametre, kedy možno vyhľadávanie informácií pokladať nielen za rozsiahle, ale dokonca za tak rozsiahle, že ho možno kvalifikovať ako mimoriadne rozsiahle. Pre možnosť požadovať úhradu podľa schváleného zákona nepostačuje iba rozsiahlosť vyhľadávania informácií, ale táto rozsiahlosť musí byť mimoriadna, pričom ale zákon ani mieru rozsahu a ani mieru mimoriadnosti rozsahu ani len približne neurčuje na rozdiel napríklad od právnej úpravy v § 17 ods. 2 písm. a) až c) zákona o slobode informácií, ktorá predstavuje konkrétne určené dôvody na predĺženie základnej lehoty na vybavenie žiadosti o poskytnutie informácií. Tu definované dôvody by bežný človek možno laicky zahrnul pod definíciu mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania informácií. Konštatujem, že pri zavádzaní tohto nového pojmu, ktorý nebol naplnený žiadnym obsahom, bol zákonodarca nedôsledný, pričom umožnil v ďalšom postupe orgánov aplikácie práva najmä arbitrárnosť a dvojaký meter pri vybavovaní žiadostí a realizácii práva na informácie.

Vzhľadom na chýbajúce parametre je tým ponechané na každú povinnú osobu v každom jednom individuálnom prípade sprístupňovania informácií na žiadosť jej *ad hoc* zhodnotenie žiadosti z hľadiska mimoriadneho rozsahu vyhľadávania informácií.

Rešpektujúc osobitosť každej žiadosti, vyvoláva takáto právna úprava vážne pochybnosti o jej súlade so zásadami tvorby právnych predpisov, ako aj čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“) musí byť právny predpis terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný. Požiadavka terminologickej správnosti, presnosti a všeobecnej zrozumiteľnosti

znamená, že pri formulácii textu právneho predpisu treba dbať na logickú presnosť a konkrétnosť v ňom obsiahnutej právnej regulácie. Presnosť textu právneho predpisu sa dosiahne tým, že sa pri jeho formulácii používajú slová s určitým, presne vymedzeným významom, nevyvolávajúcim pochybnosti, čo má byť účelom a obsahom právne regulovanej skutočnosti.

Podobne ustanovenia § 3 zákona o tvorbe právnych predpisov, špecificky odseky 5 a 6, ktoré ustanovujú mantinely používania nejasných/neurčitých pojmov, ktoré je možné použiť len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu právneho predpisu a nových právnych pojmov, pri ktorých sa musí vymedziť presný význam takéhoto pojmu definíciou. Ani jedno sa pri zavedení pojmu „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“ v schválenom zákone nestalo. Obdobná úprava sa nachádza v čl. 4 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov, ktoré sú podľa § 69 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov pre navrhovateľa zákona záväzné.

Tieto požiadavky zákona o tvorbe právnych predpisov sa podľa § 1 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov vzťahujú aj na návrh zákona, ktorý podáva poslanec Národnej rady Slovenskej republiky. Požiadavka, aby bol právny predpis terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný nie je samoučelná, ale v tvorbe právnych predpisov je naplnením princípu legality, právnej istoty a zákazu svojvôle.

Princíp legality vyjadrený najmä, ale nielen, v čl. 2 ods. 2 ústavy vyžaruje tak do vzťahov vertikálnych a vytvára právnu istotu subjektov súkromného práva, že orgány verejnej moci nebudú voči nim konať v rozpore so svojou právomocou, ako aj do vzťahov horizontálnych, kde vytvára právnu istotu medzi orgánmi verejnej moci pri výkone im priznanej právomoci.

Napriek jazykovému zneniu, v ktorom je použitý pojem „štátne orgány“, sa čl. 2 ods. 2 ústavy vzťahuje okrem orgánov samotného štátu aj na všetky orgány, resp. subjekty vykonávajúce v Slovenskej republike verejnú moc, medzi ktoré patria napríklad aj orgány územnej samosprávy.

Princípom legality sú viazané aj povinné osoby podľa § 2 zákona o slobode informácií, ktoré pri sprístupňovaní informácií na žiadosť môžu konať iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Pritom táto požiadavka nie je naplnená len formálnou existenciou zákona, ale musí spĺňať aj požiadavku zabezpečenia princípu právnej istoty chrániaceho tak povinnú osobu, ako aj žiadateľa v tom, že právna úprava sprístupňovania informácií na žiadosť bude dostatočne určitá.

„Príkaz dostatočnej určitosti zákonov (ako aj iných všeobecne záväzných právnych predpisov) tvoriaci súčasť princípu právneho štátu síce nevyžaduje od zákonodarcu, aby dôkladne a so všetkými podrobnosťami opísal všetky ním predpokladané skutkové stavy. Zákon totiž nie je zdrojom hotových odpovedí na

všetky skutkové stavy, ktoré nastanú počas jeho uplatňovania v spoločenskej praxi. Preto nevyhnutne obsahuje tak otvorené, ako aj zakryté priestory určené na konkretizáciu v právno-aplikačnej praxi. Zákonodarca je však povinný formulovať ním vydávané právne predpisy s takou vysokou mierou určitosti, aká je v danom prípade možná so zreteľom na účel a osobité črty právnej úpravy, ako aj ústavné limity.

Pri používaní neurčitých právnych pojmov je zákonodarca so zreteľom na princíp právnej istoty vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy obmedzený. Z hľadiska skutkových predpokladov a obsahu príslušnej právnej úpravy musí zákonodarca koncipovať a formulovať zákon a v ňom obsiahnuté právne normy tak, aby zodpovedali požiadavkám jasnosti, prehľadnosti a justiciability (jeho právnej vykonateľnosti a uplatniteľnosti zo strany orgánov verejnej moci aplikujúcich právnu normu, t. j. najmä súdov, ale i iných orgánov verejnej moci), ktoré vyplývajú z princípu právneho štátu." (PL. ÚS 16/95).

V prípade schváleného zákona zákonodarca neobsiahol žiadne kritériá, ktoré by vniesli aspoň orientačnú určitosť do aplikácie mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania informácií, pričom na doterajšiu aplikačnú prax vzhľadom na to, že ide o nový inštitút zákona o slobode informácií, sa nemožno spoliehať.

Schválený zákon tak vytvára priestor na svojvoľné vyhodnocovanie žiadosti povinnými osobami.

"Zákaz svojvôle ako ústavný princíp predstavuje kategorický imperatív, ktorý zaväzuje všetkých verejných činiteľov, t. j. všetky osoby, ktoré vykonávajú, resp. podieľajú sa na výkone verejnej moci. Za zneužitie právomoci nemožno rozumieť len výkon právomoci v rozpore s platným právom, alebo nad rámec (ultra vires) zverenej pôsobnosti, či nad rámec uváženia (diskrécie) poskytnutého právnymi normami, ale aj konanie a rozhodovanie verejného činiteľa v rozpore s ústavou chránenými hodnotami koncentrovane vyjadrenými prostredníctvom ústavných princípov, resp. výkon právomoci v rozpore s jej účelom, a to zvlášť vtedy, ak je očividné, že ide o konanie v rozpore s verejným záujmom, uprednostňujúce osobný záujem či skupinové záujmy." (PL. ÚS 7/2017).

Na prekonanie neurčitosti právnej úpravy neslúži v prípade schváleného zákona ani jeho dôvodová správa. Táto síce v osobitnej časti k (pôvodnému) bodu 3 hovorí o. i. o tom, že „Mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií zahŕňa situácie, pri ktorých zhromažďovanie informácií bude pre povinnú osobu predstavovať v jej konkrétnych podmienkach časovo náročnú činnosť, ktorá sa objektívne vymyká bežnému poskytovaniu informácií touto povinnou osobou. V návrhu nejde len o prípad, kedy jedna žiadosť bude predstavovať náročnú činnosť, ktorá sa objektívne vymyká bežnému poskytovaniu informácií povinnou osobou, ale aj o prípady, kedy jeden žiadateľ v priebehu 30 dní žiada niekoľkými žiadosťami prístupniť informácie, ktoré javia všetky znaky šikanózneho

uplatňovania práva na prístup k informáciám (napr. zahltenie povinnej osoby veľkým počtom žiadostí v rámci informačného filibusteringu) alebo ktoré ako celok predstavujú náročnú činnosť, ktorá sa objektívne vymyká bežnému poskytovaniu informácií.", ale tým len vychádza z judikatúry k zákonu o slobode informácií.

Prípady nadmerného zahlcovania povinných osôb žiadosťami (tzv. informačný filibustering) so znakmi šikanózneho výkonu práva na prístup k informáciám, na ktoré poukazuje dôvodová správa, je v súčasnosti možné riešiť individuálne prostredníctvom inštitútu zákazu zneužitia práva alebo prostredníctvom spresnenia pojmov a terminológie zákona, najmä v súlade s judikatúrou súdov Slovenskej republiky.

Zásada zákazu zneužitia výkonu práva je však súčasťou princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) a ustálená judikatúra akceptuje inštitút zneužitia práva ako dôvod odmietnutia žiadosti, ak je zjavné, že žiadateľ svoje právo vedome zneužíva, t. j. realizuje ho nie s cieľom získania informácií, ale spôsobenia ujmy povinnej osobe.

„Zákon o slobode informácií výslovne nezakotvuje žiaden právny prostriedok ochrany pred „zaplavením“ orgánov verejnej správy alebo iných orgánov verejnej moci neúmerne veľkým počtom žiadostí zo strany oprávnených subjektov. Následkom takéhoto javu by bezpochyby mohlo byť značné sťaženie alebo aj úplné ochromenie povinných subjektov pri plnení ich verejných úloh. Kompetencie orgánov verejnej moci sú totiž zamerané na ochranu verejného záujmu v jeho rôznych podobách, ktoré naznačuje aj čl. 26 ods. 4 ústavy. Z uvedeného teda vyplýva, že prax orgánov aplikujúcich zákon o slobode informácií nemôže pristúpiť k výkladu jeho ustanovení spôsobom, ktorý by viedol k minimalizácii, prípadne k úplnej eliminácii reálnej schopnosti povinných osôb plniť verejné úlohy, ktoré im zverujú zákonné právne predpisy. Práve tieto predpisy sa tak stávajú dôležitými faktormi obmedzenia práva na prístup k informáciám, ktoré má na mysli čl. 26 ods. 4 ústavy, ale aj čl. 26 ods. 5 ústavy, keď prikazuje primeraný spôsob poskytovania informácií. (...) Právny názor najvyššieho súdu, ktorý nepriamo poukázal na nebezpečenstvo zneužitia na prvý pohľad široko formulovanej zásady, na ktorej je založená koncepcia zákona o slobode informácií, zodpovedá podľa názoru ústavného súdu skutočnosti, že každé základné právo a sloboda sa ústavou priznáva len v rozsahu účelu daného práva alebo slobody (II. ÚS 81/99). Účelom zákona o slobode informácií nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti „primeraným spôsobom.“ (III. ÚS 96/2010).

„Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu. ... Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko“, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. ... Ďalším typickým znakom je, že sú žiadané prevádzkové

informácie organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť.”. (Najvyšší súd Slovenskej republiky sp. zn. 3Sž/4/2014).

Súčasný znenie zákona o slobode informácií už chráni povinné osoby aj pred nadmernou záťažou spojenou s vybavovaním žiadostí, ktoré si vyžadujú náročné spracovanie. Režim zákona o slobode informácií sa vzťahuje na informácie, ktoré má povinná osoba k dispozícii, nie však na informácie, ktoré nie sú k dispozícii, najmä na vytváranie výkladových stanovísk, rozborov, analýz, referátov, odborných stanovísk, politických stanovísk, prognóz a výkladov právnych predpisov a na vytváranie názorov (§ 3 ods. 1 zákona o slobode informácií).

Z uvedeného vyplýva, že povinná osoba sprístupňuje v zásade informácie v takej podobe, v akej ich má k dispozícii. Ak poskytnutie informácie vyžaduje vykonanie aktívnej činnosti spracovania, v zmysle judikatúry má povinná osoba správnu úvahou vyhodnotiť, či rozsah spracovania nie je vytváraním kvalitatívne novej súhrnnej informácie. Za vytvorenie novej informácie nemožno automaticky považovať mechanické zhromaždenie (napr. vytvorenie prehľadu) informácií napríklad z viacerých dokumentov.

„Zo znenia zákona o informáciách však nemožno vyvodzovať, že informáciou by malo byť spracovanie údajov podľa požiadaviek, resp. pokynov toho, kto o poskytnutie informácie žiada. ... Rovnako z neho nevyplýva povinnosť, ktorá by povinnému subjektu ukladala povinnosť získať, vyžadovať, zhromažďovať, vyhodnocovať, vyhľadávať alebo dokonca spracovávať materiály, požadované žalobcom ako žiadateľom o informáciu, ak sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádzajú. Rovnako zo zákona o informáciách nevyplýva, že by povinné osoby museli vykonávať na žiadosť oprávnených osôb také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci, alebo realizovať šetrenia, či kontrolnú alebo vyhodnocovaciu činnosť na požiadanie oprávnených osôb. Oprávnené osoby môžu požadovať len informácie o takých im neznámych skutočnostiach, ktoré má povinná osoba k dispozícii, a ktoré je povinná na žiadosť poskytnúť. Rozširujúci výklad, podľa ktorého by povinná osoba musela spracovávať údaje do inej formy, ako je tá, v ktorej sa nachádzajú, alebo poskytovať oprávnenej osobe kompletné podklady, ktoré má k dispozícii, by žiadosť o poskytnutie informácie v skutočnosti zmenil na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom zákona o informáciách. Žiadosť o poskytnutie informácie má za cieľ sprístupniť verejnosti jej neznáme údaje vo veciach verejných bez toho, aby sa žiadosť stala pokynom na výkon určitých činností alebo postupu povinnej osoby.”. (Najvyšší súd Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sž/2/2010).

Problematika nadmerného zaťaženia oprávnených osôb je teda, ako je zrejmé z uvedených citácií z právne relevantnej judikatúry, už v súčasnosti viac-menej jednotne riešená prostredníctvom judikatúry vo vzťahu k povinnostiam povinných osôb v oblasti tzv. šikanózneho výkonu práva na informácie a v oblasti tvorby nových informácií. Novozavedený pojem, bez jasnej definície a mantinelov, spôsobí len chaos v už overenej praxi a bude viesť k novým súdnym sporom a nutnosti súdov nanovo definovať rámce a podmienky prístupu k informáciám a povinnostiam povinných osôb pri vybavovaní žiadostí o poskytnutie informácií. Toto opakovane nadmerne zaťaží nielen oprávnené osoby, ale aj povinné osoby a súdy, a to bez pridanej hodnoty „lepšej a právne zrozumiteľnejšej“ úpravy a môže spôsobiť problémy pri výkone povinností povinných osôb, ktorým mal schválený zákon podľa dôvodovej správy najviac pomôcť.

Vo vzťahu k aplikačným problémom, vyplývajúcim zo zavedenia nového pojmu, ktorý nespĺňa zákonné požiadavky, považujem za dôležité upozorniť, že tieto budú zaťažovať najmä povinné osoby, ktoré sa pri vybavovaní žiadostí o poskytnutie informácií budú musieť s nimi vysporiadať, a to tak, aby prešli následným súdnym preskúmaním. Táto povinnosť a nutnosť najťažšie dopadne práve na povinné osoby, ktorým chceli predkladatelia podľa rozpravy v národnej rade najviac pomôcť, keďže práve takéto „malé“ povinné osoby nebudú mať nástroje a zručnosti na právne dostatočné vysporiadanie sa s týmito právnymi otázkami a aplikačnými problémami.

Nedostatok jasnosti a zrozumiteľnosti novozavedeného pojmu nemôžu štátne orgány odstrániť v právnom predpise nižšej právnej sily, nakoľko toto je *expressis verbis* zakázané priamo v § 3 ods. 6 zákona o tvorbe právnych predpisov „*Právny pojem, ktorý sa používa v právnom predpise, nemožno definovať v právnom predpise vydanom na jeho vykonanie.*“. Rovnako nie je riešením ani metodické usmernenie alebo podobný akt, nakoľko ten nie je všeobecne záväzným právnym predpisom a nemôže ísť nad rámec schváleného zákona.

C.

Ústava právo na informácie podľa čl. 26 ods. 1, právo slobodne vyhľadávať a prijímať informácie podľa čl. 26 ods. 2 a ani povinnosť orgánov verejnej moci primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku, nepodmieňuje atribútom bezplatnosti. Domáhať sa práva na informácie bezplatne nie je ústavne zaručené a chránené. Ústava vo vzťahu k podmienkam výkonu práva na informácie odkazuje na zákon.

Zákonodarca je splnomocnený na ustanovenie podmienok výkonu práva na informácie zákonom, ale iba takým spôsobom, ktorý zabezpečí skutočné a nie iba formálne uplatňovanie práva na informácie. Zákom možno právo na informácie

obmedziť, ale to iba v prípadoch podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Inak právo na informácie zákonom obmedziť nie je možné.

Zákonodarca nie je v čl. 26 ods. 5 ústavy splnomocnený na prijímanie zákonov na faktické sťaženie uplatňovania práva na informácie alebo odradenie žiadateľov od podávania žiadostí o sprístupnenie informácií, a to žiadnymi legislatívnymi, administratívnymi, organizačnými, technickými a ani finančnými nástrojmi.

Skutočnosť, že ústava nezaručuje právo na informácie ako právo bezplatné je premietnutá v § 21 ods. 1 zákona o slobode informácií, podľa ktorého možno vyžadovať úhradu, ale výška prípadnej úhrady nesmie prekročiť výšku materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi, pričom náklady na sprístupnenie informácie prístupnou formou osobe so zmyslovým postihnutím znáša povinná osoba.

Zákon o slobode informácií tak vo svojej doterajšej úprave vychádzal z možnosti vyžadovať za sprístupnenie informácie na žiadosť úhradu, pričom ale rešpektoval požiadavku, čo najširšieho uplatnenia tohto práva kýmkoľvek a stanovil striktné limit úhrady iba na materiálne zabezpečenie práva na informácie.

Úhrada podľa novej druhej vety v § 21 ods. 1 zákona o slobode informácií (čl. I bod 4 schváleného zákona) už takýto charakter nemá. Ide síce o účelne vynaložené náklady, ktoré povinná osoba musí podľa § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií odôvodniť tak, aby bolo zrejmé, na základe akých skutočností a akým spôsobom bola výška úhrady vyčíslená, ale pri absencii aspoň základných zákonných parametrov účelnosti schválený zákon opäť len vytvára priestor pre svojvoľné konanie povinných osôb.

K návrhu zákona nebol priložený návrh vyhlášky Ministerstva financií Slovenskej republiky, ktorá by podľa § 21 ods. 3 zákona o slobode informácií ustanovovala podrobnosti o úhrade nákladov za sprístupnenie informácií, ak by malo ísť o účelne vynaložené náklady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. Ani takto nebolo možné zistiť, aká by mala byť úhrada za takéto vyhľadávanie.

Napokon je potrebné v súvislosti s novou úhradou v zákone o slobode informácií doplniť aj to, že zákon neobsahuje žiadnu úpravu odstránenia tvrdomi zákona pre žiadateľov, ktorí by vzhľadom na ich osobné pomery nemohli objektívne takúto úhradu zaplatiť, a tým by došlo k zmareniu ich práva na informácie. Absencia možnosti zmiernenia zákona v spojení s novým § 14 ods. 7 zákona o slobode informácií (čl. I bod 2 schváleného zákona) vyžadujúcim zaplatenie úhrady aj v prípade podania námietky, sa tak javí diskriminačným z hľadiska skutočného uplatnenia práva na informácie z dôvodu majetku, čo čl. 12 ods. 2 ústavy neumožňuje.

Vyžadovanie úhrady nad rámec skutočných nákladov, ktoré vznikli povinnej osobe v súvislosti so sprístupnením informácií na žiadosť, nezodpovedá ani požiadavkám Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom. Úhrada nákladov za sprístupňovanie úradných dokumentov je upravená v čl. VIII uvedeného odporúčania. Odporúčanie pripúšťa, aby sa žiadateľovi účtovala platba za náklady na vyhotovenie fotokópie úradného dokumentu, platba však má byť primeraná a nesmie presahovať skutočné náklady, ktoré vznikajú orgánu verejnej správy v súvislosti so sprístupnením úradného dokumentu. Ide však len o možnosť, ktorú členský štát nemusí využiť. Právna úprava by totiž mala podporovať čo najširší prístup k informáciám a poplatková povinnosť by nemala žiadateľa nepriamo odrádzať v praxi od realizácie jeho práva (napríklad z finančných dôvodov). (Dobrovodský, R., Košičiarová, S.: Právo na informácie. 2015. ISBN: 978-83-7490-915-0, s. 23).

D.

V čl. I bode 2 schváleného zákona zákonodarca cez spoločnú správu výborov Národnej rady Slovenskej republiky ustanovuje procesný postup pri vybavovaní žiadosti o sprístupnenie informácií, pri ktorej povinná osoba vyhodnotí, že bude za poskytnutie informácie požadovať úhradu za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.

V oblasti konania a postupov pri poskytovaní informácií platí spoločné ustanovenie obsiahnuté v § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií, na základe ktorého sa na konanie podľa zákona o slobode informácií subsidiárne použijú všeobecné predpisy o správnom konaní (najmä zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov), ak v zákone o slobode informácií nie je explicitne ustanovené niečo iné.

Kombinácia týchto ustanovení (novej právnej úpravy v čl. I bode 2 schváleného zákona a ustanovení doterajšieho zákona o slobode informácií, najmä s ohľadom na § 22 ods. 1) vytvára ďalší priestor právnej neistoty.

Najproblematickejšími z tohto pohľadu sú nové inštitúty, resp. nové použitie formálne už známych inštitútov, ktoré však zákonodarca nedostatočne definuje, resp. mení ich zaužívané použitie a obsah. Konkrétne ide o oznámenie požadovania úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií a o námietku proti vyčísleniu úhrady.

Oznámenie

Podľa schváleného zákona požiadavku na úhradu za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií povinná osoba žiadateľovi iba písomne oznámi (čl. I bod 2

schváleného zákona – nový odsek 6 v § 14 zákona o slobode informácií). Nejde teda o rozhodnutie, či individuálny správny akt, ktorých náležitosti sú jednoznačne upravené vo všeobecných predpisoch o správnom konaní. Tým môže byť problematické takéto oznámenie náležite preskúmať či už v správnom konaní alebo v správnom súdnom konaní. Tento nedostatok nebude „napravený“ ani v následnom rozhodnutí vo veci samej, keďže v prípade nezaplatenia úhrady sa žiadosť odloží (čl. I bod 2 schváleného zákona – nový odsek 7 druhá veta v § 14 zákona o slobode informácií).

Tu nastáva ďalší problém schváleného zákona, a to neprepojenie jednotlivých ustanovení schváleného zákona so znením zákona o slobode informácií v doterajšom znení. Táto skutočnosť je v rozpore s § 4 ods. 1 zákona o tvorbe právnych predpisov: *„Právny predpis musí byť stručný, vnútorne bezrozporný a musí obsahovať ustanovenia s normatívnym obsahom, ktoré sú systematicky a obsahovo vzájomne previazané.“*

Podľa § 18 ods. 2 druhej vety zákona o slobode informácií povinná osoba *„Rozhodnutie nevydá v prípade, ak žiadosť bola odložená (§ 14 ods. 3).“*. Zákon o slobode informácií v doterajšom znení teda upravuje odloženie žiadosti a následné nevydanie rozhodnutia iba v jedinom prípade, a to vtedy, ak žiadateľ nedoplní žiadosť tak, aby mohla byť vybavená. Schváleným zákonom sa toto ustanovenie zákona o slobode informácií nene novelizuje, a tým pri aplikovaní ustanovenia o odložení žiadosti z dôvodu nezaplatenia úhrady podľa znenia vyplývajúceho zo schváleného zákona nastáva interpretačný problém – povinná osoba má postupovať analogicky s ustanovením § 18 ods. 2 druhej vety zákona o slobode informácií alebo použiť ustanovenia správneho poriadku ako subsidiárnej právnej úpravy podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií.

V prípade zvolenia analógie s ustanovením § 18 ods. 2 druhej vety zákona o slobode informácií sa zvyšuje náročnosť argumentácie zo strany povinnej osoby, najmä v prípade súdneho sporu, keďže platí zásada čl. 2 ods. 2 ústavy, že *„štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“*, a v tomto prípade zákon nič explicitne neustanovuje.

V prípade zvolenia subsidiárneho použitia správneho poriadku podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií nastáva ďalší problém, keďže správny poriadok nepozná možnosť „odloženia“ veci bez vydania rozhodnutia. V prípade analogickom k situácii podľa § 14 ods. 3 zákona o slobode informácií (na ktorú odkazuje ustanovenie o nevydaní rozhodnutia v prípade odloženia žiadosti), sa podľa správneho poriadku konanie zastavuje (nie odkladá) a vydáva sa rozhodnutie o zastavení konania, ktoré musí mať všetky náležitosti riadneho rozhodnutia, je možné proti nemu podať odvolanie a je preskúmateľné súdom.

Povinná osoba si tak vyberá medzi dvomi právne komplikovanými možnosťami, ktorých použitie si vyžaduje rozsiahle právne znalosti a aj tak nie je

úplne právne čisté a povinná osoba riskuje prehru v rámci súdneho konania. Táto situácia teda určite nepomáha povinným osobám, ktorým podľa dôvodovej správy má pomôcť a „zjednodušiť im život“ pri vybavovaní agendy sprístupňovania informácií.

Námietka

Ako opravný prostriedok voči určení výšky úhrady zavádza schválený zákon inštitút námietky (čl. I bod 2 schváleného zákona – posledná veta nového odseku 6 v § 14 zákona o slobode informácií). Do schváleného zákona sa dostal cez spoločnú správu výborov Národnej rady Slovenskej republiky v rámci snahy „o väčšiu vyváženosť právnej úpravy“. Postup pri vybavovaní námietky nie je dostatočne upravený priamo v schválenom zákone, doterajší zákon o slobode informácií takýto inštitút, a teda ani postup s ním spojený, nepozná a nepozná ho ani správny poriadok, ktorý má byť použitý subsidiárne, ak nie je postup upravený explicitne v zákone o slobode informácií. Opäť ide o riešenie neprimerane zatažujúce povinné osoby, keďže akýkoľvek postup zvolia, idú do komplikovanej právnej argumentácie a rizika v rámci súdneho konania.

Zo znenia schváleného zákona, najmä nového odseku 6 poslednej vety v § 14 zákona o slobode informácií (čl. I bod 2 schváleného zákona), nie je úplne jednoznačne zrejmé, čo je možné dosiahnuť podaním námietky – teda či je možné namietat samotnú požiadavku úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií, teda spochybniť argumentáciu ohľadne skutočností podmieňujúcich samotnú požiadavku úhrady, alebo je možné namietat len výšku úhrady a spôsob jej vyčíslenia.

V každom prípade podaním námietky sa začína pre povinnú osobu nové správne konanie, ktorým sa prerušuje plynutie lehôt na poskytnutie informácií, ktoré navyše nie je dostatočne upravené a bude teda nevyhnutne znamenať ďalšie zvýšenie záťaže pre povinnú osobu, čo opäť nevedie k lepšiemu postaveniu tých povinných osôb, ktorým chcel zákonodarca najviac pomôcť (ako to uvádza v dôvodovej správe k návrhu zákona).

E.

Záverom poukazujem opäť na to, že vzhľadom na dosahy a možné problémy v aplikačnej praxi je problematický tak obsah, ako aj spôsob prijatia schváleného zákona, ktorého finálne znenie bolo výsledkom procesu bez relevantnej odbornej a verejnej diskusie a dôsledného odôvodnenia.

Schválený zákon vykazuje znaky problémovej právnej úpravy a potenciálne aj protiústavného zásahu do ústavou garantovaného práva konkrétnych

oprávnených osôb, a to bez benefitu výrazného odľahčenia povinných osôb (skôr naopak).

Avšak ako vyplýva z dôvodovej správy *„Návrh zavedenia úhrady nákladov má aj preventívny charakter v zamedzovaní podávania zahlcujúcich alebo nadmerne rozsiahlych žiadostí, ktoré spočívajú v neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva so zameraním na obmedzenie efektívnosti či administratívnu paralýzu povinných osôb.“*. Schválený zákon smeruje k obmedzeniu, resp. sťaženiu uplatňovania ústavou garantovaného práva (čl. 26 ústavy), čo je už samo-osebe diskvalifikačné, keďže na druhej strane rovnice je nejasný a nedefinovaný „záujem“ povinných osôb. Odôvodnené problémy povinných osôb sú už riešené prostredníctvom zákazu šikanózneho výkonu práva a možnosti neposkytnúť informácie, ak by to znamenalo vytváranie nových informácií, ktoré sú jasné a aplikované naprieč judikatúrou súvisiacou s výkonom práv v medziach zákona o slobode informácií.

Vzhľadom na pripomienky uvedené v časti II. mám pochybnosť o tom, či je schválená právna úprava v čl. I bodoch 1, 2 a 4 schváleného zákona v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a čl. 26 ods. 1 a 5 ústavy.

III.

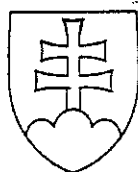
V nadväznosti na vyššie uvedené pripomienky navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s touto zmenou:

V čl. I schváleného zákona sa vypúšťajú body 1, 2 a 4.

Ostatné body čl. I schváleného zákona sa primerane prečísľujú.

Bratislava 26. novembra 2024

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY



ZÁKON

zo 7. novembra 2024,

ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Čl. I

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. 747/2004 Z. z., zákona č. 628/2005 Z. z., zákona č. 207/2008 Z. z., zákona č. 477/2008 Z. z., zákona č. 145/2010 Z. z., zákona č. 546/2010 Z. z., zákona č. 204/2011 Z. z., zákona č. 220/2011 Z. z., zákona č. 382/2011 Z. z., zákona č. 341/2012 Z. z., zákona č. 340/2015 Z. z., zákona č. 125/2016 Z. z., zákona č. 276/2020 Z. z., zákona č. 392/2020 Z. z., zákona č. 373/2021 Z. z., zákona č. 395/2021 Z. z., zákona č. 251/2022 Z. z. a zákona č. 428/2022 Z. z. sa mení a dopĺňa takto:

1. V § 14 ods. 5 sa na konci pripájajú tieto slová: „podľa § 21 ods. 1 prvej vety“.

2. § 14 sa dopĺňa odsekmi 6 a 7, ktoré znejú:

„(6) Ak povinná osoba bude za poskytnutie informácie požadovať úhradu podľa § 21 ods. 1 druhej vety, písomne oznámi túto skutočnosť spolu s výškou úhrady žiadateľovi v lehote do piatich pracovných dní. Z oznámenia musí byť zrejmé, na základe akých skutočností a akým spôsobom bola výška úhrady povinnou osobou vyčíslená. Žiadateľ môže proti vyčísleniu úhrady podať námietku, o ktorej rozhodne odvolací orgán tak, že vyčíslenie úhrady potvrdí alebo zníži, ak povinná osoba nevyhoví námietke.

(7) Poskytnutie informácie podľa odseku 6 je podmienené zaplatením úhrady požadovanej povinnou osobou. Ak žiadateľ do siedmich dní odo dňa doručenia oznámenia podľa odseku 6 túto úhradu nezaplatí a zároveň nepodá námietku, povinná osoba žiadosť odloží. Odo dňa

odoslania oznámenia podľa odseku 6 až do dňa pripísania úhrady na účet povinnej osoby lehota podľa § 17 ods. 1 a 2 neplynie.“.

3. V § 17 ods. 1 sa slovo „ôsmich“ nahrádza slovom „dvanástich“.

4. V § 21 ods. 1 sa za prvú vetu vkladá nová druhá veta, ktorá znie: „Povinná osoba môže požadovať aj úhradu účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.“.

5. V § 21a ods. 5 sa slová „obvodný úrad“ nahrádzajú slovami „okresný úrad“.

6. Za § 22h sa vkladá § 22i, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 22i
Prechodné ustanovenie k úpravám účinným od 1. marca 2025

Konania začaté a právoplatne neukončené do 28. februára 2025 sa dokončia podľa predpisov účinných do 28. februára 2025.“.

Čl. II

Tento zákon nadobúda účinnosť 1. marca 2025.

prezident Slovenskej republiky

predseda Národnej rady Slovenskej republiky

predseda vlády Slovenskej republiky