

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

sp. zn.: 4929/2024/VOP

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky
a návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení právneho predpisu

Navrhovateľ:

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M.

verejný ochranca práv

Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky

Námestie Alexandra Dubčeka 1,

812 80 Bratislava

Napadnuté právne normy:

§ 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona
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. 401/2024 Z. z. 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

**Referenčné normy právnych
predpisov, s ktorými je napadnutý**

predpis v rozpore:

čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 2; čl. 13 ods. 1 písm. a),
ods. 2, 3 a 4; čl. 26 ods. 1, 2 a 4 samostatne, ako
aj v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej
republiky;

čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv
a základných slobôd

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. h) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na začatie konania o súlade:

§ 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona 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. 401/2024 Z. z. 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 aj „zákon o slobode informácií“) s čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 2; čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4; čl. 26 ods. 1, 2 a 4 samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy; a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“).

I.

Aktívna legitímácia verejného ochrancu práv

1. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy. Toto oprávnenie následne upravuje aj zákon o verejnom ochrancovi práv a zákon o ústavnom súde.

2. Návrh na začatie konania o súlade napadnutých ustanovení zákona o slobode informácií podávam z vlastnej iniciatívy z dôvodu, že som presvedčený o tom, že napadnuté ustanovenia neprípustne obmedzujú základné právo na prístup k informáciám podľa čl. 26 ústavy a čl. 10 dohovoru, ako aj ďalších ustanovení ústavy, ktoré sa dotýkajú požiadaviek na ústavne konformné obmedzovanie základných práv a slobôd. Toto ohrozenie zároveň nie je teoretické, ale v zmysle napadnutých ustanovení sa prejaví v aplikačnej praxi správnych orgánov. Moje presvedčenie o ohrození základného práva na informácie zdôvodňujem v ďalších častiach tohto návrhu. Z uvedeného dôvodu zastávam názor, že v tejto veci je daná aktívna procesná legitímácia verejného ochrancu práv na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov tak, ako to vyplýva z ústavy a z príslušnej judikatúry ústavného súdu.¹

3. Napadnuté ustanovenia zákona o slobode informácií budú po nadobudnutí ich účinnosti dňa 1. marca 2025 aplikovateľné povinnými osobami, teda orgánmi verejnej moci a ďalšími fyzickými a právnickými osobami.² Tieto subjekty rozhodujú o žiadostiach o sprístupnení informácií v správnom konaní.³ Konania, rozhodnutia a iné zásahy orgánov verejnej moci a fyzických a právnických osôb pri výkone verejnej správy pritom spadajú do pôsobnosti verejného ochrancu práv vymedzenej v čl. 151a ods. 1 ústavy, ako aj v § 1 písm. a) a § 3 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv. Preskúvanie podnetov namietajúcich rozhodnutia a konania povinných osôb podľa zákona o slobode informácií predstavujú bežnú agendu verejného ochrancu práv. Preto tento návrh spĺňa aj podmienku nevybočenia z predmetu kompetencií a pôsobnosti verejného ochrancu práv.⁴

4. Zastávam preto názor, že v tejto veci došlo k splneniu podmienok podľa čl. 151a ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy a na prijatie návrhu na ďalšie konanie.

II.

Napadnutá právna úprava

5. Napadnutú právnu úpravu predstavujú tri ustanovenia, ktoré boli do zákona o slobode informácií doplnené zákonom č. 401/2024 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z.

¹ Uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhov na ďalšie konanie sp. zn. PL. ÚS 4/2021-40, PL. ÚS 6/2023-35

² Podľa § 2 zákona o slobode informácií.

³ Podľa zákona o slobode informácií a subsidiárne aj podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

⁴ Uznesenie ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie sp. zn. PL. ÚS 6/2023-35, bod 25.

o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela“ alebo „novela zákona o slobode informácií“) a ktoré nadobudnú účinnosť 1. marca 2025:

Podľa § 14 ods. 6 a 7 zákona o slobode informácií:

„(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 nevyhovie 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.“

Podľa § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií:

„Povinná osoba môže požadovať aj úhradu účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.“

III.

Odôvodnenie návrhu

6. Napádané ustanovenia boli do zákona o slobode informácií doplnené opätovným schválením novely zákona o slobode informácií, ktorými Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) nevyhovela pripomienkam prezidenta Slovenskej republiky a po opätovnom prerokovaní schválila predmetnú novelu.

7. Novela zákona o slobode informácií zaviedla možnosť, aby povinné osoby od žiadateľov o sprístupnenie informácií v režime zákona o slobode informácií, požadovali úhradu nákladov za „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“ (§ 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií). V takom prípade podmieňuje sprístupnenie informácií zaplatením požadovanej úhrady, pričom v prípade jej nezaplatenia povinná osoba žiadosť odloží bez meritórneho rozhodnutia a požadované informácie žiadateľovi nesprístupní (§ 14 ods. 6 zákona o slobode informácií).

8. Ustanovenie § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií nadväzuje na § 21 ods. 1 druhej vety a § 14 ods. 7 zákona o slobode informácií, a to procesnou úpravou vyžadovania úhrady za sprístupnenie informácií. Zároveň zavádza inštitút námietky, ako procesného, kvázi-opravného prostriedku proti oznámeniu o požadovaní úhrady a jej vyčísleniu.

9. Napadnuté ustanovenia tak do zákona o slobode informácií zavádzajú nielen inštitút spoplatnenia prístupu k informáciám za určitých okolností, ale primárne do zákona o slobode informácií zavádzajú nové obmedzenie slobodného prístupu k informáciám, keďže nezaplatenie požadovanej úhrady bude mať za následok nesprístupnenie žiadaných informácií, a to v celom rozsahu (odložením žiadosti bez ďalšieho). Napadnuté ustanovenia tak sťažujú a obmedzujú prístup k informáciám nad rámec obmedzení vyplývajúcich z ustanovení § 8 až § 11 zákona o slobode informácií. V dôsledku nezaplatenia úhrady stanovenej a určenej povinnou osobou (v postavení správneho orgánu) napadnuté ustanovenia umožnia povinným osobám nesprístupniť informácie, ktoré do prijatia novely zákona o slobode informácií boli povinné sprístupňovať.

10. Napadnuté ustanovenia zákona o slobode informácií tak rozširujú obmedzenia základného práva na prístup k informáciám, ktoré je každému garantované čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru. Analýzou napadnutých ustanovení som však dospel k presvedčeniu, že toto obmedzenie základného práva na informácie nespĺňa jednak všeobecné ústavné požiadavky obmedzovania základných práv a slobôd, ako ani osobitné požiadavky na obmedzenie základného práva na informácie.

11. Moje výhrady k súladu napadnutých ustanovení sa týkajú predovšetkým § 14 ods. 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií. Pokiaľ ide o ustanovenie § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií, nesúlad s uvedenými referenčnými normami ústavy a dohovoru identifikujem predovšetkým k oprávneniu povinnej osoby určovať, že v danom prípade bude vyžadovať od žiadateľa úhradu, ako aj oprávnenie vyčíslňovať túto úhradu – teda prvú vetu tohto ustanovenia. Keďže by však po prípadnej derogácii svojej prvej vety stratilo opodstatnenie celé ustanovenie § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií, napadám toto ustanovenie v celom rozsahu. Navyše, procesné náležitosti uvedené v § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií logicky, obsahovo a procesne nadväzujú na ustanovenia § 14 ods. 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií.

III.1

Všeobecne k významu základného práva na informácie

12. Základné právo na informácie garantované čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 dohovoru predstavuje politické právo s mimoriadnym významom. Týmto právom sa každému za vymedzených podmienok garantuje právo na prístup k informáciám, vrátane informácií o činnosti orgánov verejnej moci, chodu štátu a hospodárenia s nakladania s verejnými zdrojmi a prostriedkami.⁵ Právo na informácie tak plní aj funkciu realizácie princípu transparentnosti výkonu verejnej moci, ako jedného zo základných princípov demokratického a právneho štátu.⁶ Podľa ústavného súdu je právo na informácie „(...) *nepochybne jedným z najpodstatnejších výdobytkov transformácie Slovenskej republiky na slobodnú demokratickú spoločnosť (režim). Právo na informácie a ústavné garancie nerušeného výkonu tohto práva tvoria bariéru voči*

⁵ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/09, s. 21: „(...) základné právo na informácie slúži vo svojej podstate aj ako prekážka pre zneužívanie moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone.“

⁶ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017, s. 108. Obdobne aj rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012, II. ÚS 29/2011, II. ÚS 298/2015, I. ÚS 298/2015.

kabinetnému výkonu verejnej moci (zo strany súdov nevynímajúc) a umožňujú podrobiť výkon verejnej moci kontrole zo strany verejnosti (v širšom občianskej spoločnosti).“⁷

13. Základné právo na informácie plní aj dôležitú úlohu vo vzťahu k ostatným politickým právam. Práve na základe slobodného prístupu k informáciám o výkone verejnej moci a nakladaní s verejnými zdrojmi, ako aj ich následným rozširovaním, sa umožňuje existencia utvárania názorov a myšlienok, ktoré sú nevyhnutné pre tvorbu a existenciu slobodnej diskusie o veciach verejného záujmu. Práve na základe informovanosti nositeľov práva na informácie sú títo nositelia spôsobilí uplatňovať ďalšie politické práva, či už právo zhromažďovacie, združovacie, či volebné.⁸ Základné právo na informácie tak predstavuje pomyselnú vstupnú bránu k náležitému a informovanému výkonu ostatných politických práv nevyhnutných v demokratickej spoločnosti.

14. Rovnaký postoj zaujal aj ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 26/2019, v ktorom uviedol, že *„Sloboda prejavu a právo na informácie predstavujú vstup do politických práv. Ich zaradenie v úvode tretieho oddielu druhej hlavy ústavy nie je náhodné, pretože práve sloboda prejavu a právo na informácie umožňujú realizáciu aj ostatných politických práv. Ich uplatňovanie v demokratickej spoločnosti slobodu prejavu a právo na informácie nielen predpokladá, ale v mnohých prípadoch v sebe prirodzene obsahuje. Napríklad pri práve pokojne sa zhromažďovať je predpokladom jeho realizácie možnosť vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie o mieste a čase konania zhromaždenia a pri účasti na ňom prejavovať svoj názor.“⁹*

15. Súčasťou základného práva na informácie je v zmysle čl. 26 ods. 2 ústavy aj právo na prístup k informáciám,¹⁰ spočívajúce v povinnosti zákonodarcu upraviť realizáciu tohto základného práva tak, aby umožňoval čo najširší prístup verejnosti k informáciám týkajúcich sa povinných osôb (osobitne tých, ktoré vykonávajú verejnú moc a nakladajú s verejnými prostriedkami).

16. S ohľadom na prístup k informáciám o činnosti orgánov verejnej moci dospel k obdobnému obsahu práva podľa čl. 10 dohovoru aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Vo svojej judikatúre totiž významným spôsobom rozšíril pojem „slobody prijímať informácie“ obsiahnutý v čl. 10 dohovoru, keď výslovne uznal existenciu dohovorom zaručeného práva na informácie (*right of access to information*).¹¹ Právo na prístup k informáciám je tak okrem čl. 26 ústavy zaručené aj čl. 10 dohovoru.

III.2

K rozporu s princípom právnej istoty, predvídateľnosti práva a zásadou legality

⁷ Nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 830/2016, bod 9.

⁸ M. m. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 26/2019, body 63. a nasl.

⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 26/2019, bod 85.

¹⁰ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 169/03, s. 15; II. ÚS 830/2016, bod 9.1; PL. ÚS 1/09, s. 17; PL. ÚS 26/2019, bod 87.

¹¹ Porovnaj rozhodnutie vo veci *Sdružení Jihočeské Matky proti České republice*, sťažnosť č. 19101/03 alebo rozsudok vo veci *Társaság a Szabadságjogokért proti Magyarországnak*, sťažnosť č. 37374/05, bod 35.

17. Právna úprava, ktorou dochádza k obmedzovaniu základných práv, vrátane práva na informácie, musí spĺňať požiadavky vyžadované ústavou a dohovorom. Jednou z týchto zásad je zásada legality, zakotvená v čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 13 ods. 2 ústavy, ako aj v čl. 26 ods. 4 ústavy a v čl. 10 ods. 2 dohovoru. V zmysle uvedených ustanovení možno povinnosti ukladať len zákonom alebo na jeho základe, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Len zákonom možno upraviť medze základných práv a slobôd. Rovnako limitačné klauzuly práva na informácie stanovujú, že ho možno obmedziť len zákonom.

18. Výhrada zákona pri ukladaní povinností, určovaní medzí základných práv a slobôd, ako aj obmedzovania práva na informácie pozostáva z formálnej podmienky obmedzenia základného práva právnym predpisom so silou zákona. Táto podmienka je pri napadnutých ustanoveniach bez pochybností splnená. Okrem toho však zásada zákonnosti (resp. výhrada zákona) vyžaduje splnenie materiálnych podmienok týkajúcich sa kvality zákona. Materiálne podmienky legality obmedzenia spočívajú v tom, že obmedzenie základného práva musí byť formulované jasne, zrozumiteľne a určito, čo smeruje k naplneniu ústavného príkazu predvídateľnosti práva a zachovaniu právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Rovnaké požiadavky na legalitu obmedzenia vyžaduje aj EŠLP pri interpretácii limitačnej klauzuly podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru.¹²

19. Ústavný súd už vyslovil záver, že výhradu zákona v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy je potrebné vykladať tak, že požiadavku ukladania povinností „na základe zákona“ spĺňa aj taká právna regulácia, ktorá zákonom stanoví len základ povinnosti, no jeho konkretizáciu možno vykonať aj individuálnym právnym aktom.¹³ Zároveň však uviedol, že i tento spôsob konkretizácie ukladania povinností vyžaduje, aby zákonný základ ukladania povinností bol dostatočne určitý a zákonodarcom jasne vymedzený.

20. Vo vzťahu k čl. 13 ods. 2 ústavy ústavný súd uviedol, že „*Axiologickou a teleologickou bázou čl. 13 ods. 2 ústavy sú hodnoty a princípy demokratického právneho štátu – suverenita zákonodarcu v spojení s princípom obmedzenej, konštitučnej vlády. Inými slovami, účelom čl. 13 ods. 2 ústavy je chrániť adresátov práva pred takými technikami právnej regulácie, ktoré sú typické pre tzv. policajné štáty; ide najmä o širokú diskrečnú právomoc exekutívy vrátane jej možnosti upravovať kľúčové súradnice vzťahu medzi občanmi a mocou podzákonnými opatreniami. Predmetné ustanovenie tak slúži predovšetkým na to, aby iné orgány ako parlament nemohli výkon základných práv a slobôd podrobiť akýmkoľvek obmedzeniam idúcim nad rámec zákona (nález č. k. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014).*“¹⁴

21. Napadnuté ustanovenia nespĺňajú materiálne podmienky zásady legality, ktorou je presné, jasné a určité vymedzenie prípadov, v ktorých sú povinné osoby oprávnené vyžadovať úhradu nákladov za sprístupňovanie informácií, ako ani určovania výšky tejto úhrady. Zákonodarca novelou zaviedol do zákona o slobode informácií nový legálny pojem „*mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií*“, ktorý však nijakým spôsobom nedefinoval, a to ani rámcovo. Uvedený pojem zároveň nedefinuje ani žiadny iný platný právny predpis, preto jeho obsah nemožno určiť

¹² Rovnako Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 533.

¹³ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2021, bod. 70.

¹⁴ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2021, bod. 71.

ani použitím analógie. Ide pritom nie len o nový právny pojem, ale aj o mimoriadne neurčitý právny pojem, ktorého obsah, resp. rozsah nie je možné konkretizovať ani v bežnom jazyku.¹⁵

22. Zároveň je potrebné uviesť, že v zmysle § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií budú môcť povinné osoby požadovať úhradu účelne vynaložených nákladov len za „*mimoriadne rozsiahle*“ vyhľadávanie informácií, no nie za „*rozsiahle*“ vyhľadávanie informácií. Zákonodarca tak podmienil možnosť povinných osôb požadovať úhradu aj zvýšeným stupňom rozsiahlosti, teda zvýšeným stupňom už tak neurčitých pojmov „*rozsiahle vyhľadávanie*“, čím spôsobil, že zo znenia napadnutého ustanovenia nie je možné vyvodiť žiadne rámce úvahy povinných osôb pri posudzovaní situácií, v ktorých by sprístupnenie informácie podmienili úhradou nákladov. Takéto znenie právnej normy obmedzujúce základné právo na informácie ponecháva uloženie povinnosti uhradiť náklady a určenie medzí realizácie práva na informácie výlučne na posúdení jednotlivých povinných osôb vo forme individuálnych správnych aktov (oznámení v zmysle § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií).

23. Odpovede na otázky súvisiace s interpretáciou pojmu „*mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií*“ zákonodarca žiadnym spôsobom neposkytuje ani v dôvodovej správe k novele zákona o slobode informácií. Podľa dôvodovej správy: „*Z dôvodu, že nie je možné žiadnym spôsobom kvantifikovať množstvo žiadaných informácií, posúdenie toho, či si predmetná žiadosť vyžaduje navrhované opatrenie úhrady nákladov závisí od konkrétnej povinnej osoby, ktorej je žiadosť určená.*“¹⁶ I zákonodarca tak výslovne konštatuje, že nie je možné určiť žiadne jasné a určité podmienky, za ktorých je povinná osoba oprávnená vyžadovať úhradu nákladov za vyhľadávanie informácií a úhradou týchto nákladov podmieniť následný prístup žiadateľov k týmto informáciám. Zákonodarca tak vopred rezignuje na zavedenie legislatívnych limitov pred rozpínavou interpretačnou právomocou exekutívnej moci v štáte. Inými slovami, zákonodarca ponecháva adresátov napadnutých ustanovení "napospas" úvahám exekutívy pri výkone ich výkon politického práva.

24. Rovnaké výhrady k neurčitosti, nejasnosti a zrozumiteľnosti ukladania povinnosti a určenia medzí základného práva na informácie je potrebné vzhľadom aj vo vzťahu k následnému vyčíslňovaniu úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. Ustanovenie § 21 ods. 1

¹⁵ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 29/05, s. 120: „*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.*“

¹⁶ Dôvodová správa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Adama LUČANSKÉHO, Milana GARAJA, Andreja DANKA a Rudolfa HULIAKA na vydanie 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. 9. voľebné obdobie, parlamentná tlač č. 345. Všeobecná časť, s. 1. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=9&CPT=345>

zákona o slobode informácií určuje len to, že úhradu nákladov majú predstavovať „účelne vynaložené náklady“. Pritom nijakým spôsobom nestanovuje nielen presnú sumu úhrady, no ani spôsob jej výpočtu, použitím ktorého by bolo možné dospieť k vyčísleniu celkovej výšky úhrady v závislosti od kvantifikácie rozsahu požadovaných informácií.

25. Zákon o slobode informácií pritom už pred prijatím novely obsahoval možnosť požadovať úhradu materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi. Vyčíslenie týchto nákladov však konkretizuje podzákonný právny predpis – vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 481/2000 Z. z. o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií. Na vydanie vykonávacej vyhlášky Ministerstvo financií Slovenskej republiky výslovne splnomocnil zákonodarca v § 21 ods. 3 zákona o slobode informácií. Podľa tohto ustanovenia je však Ministerstvo financií Slovenskej republiky oprávnené upraviť podrobnosti o úhrade nákladov len za *sprístupnenie* informácií – teda v súvislosti s ustanovením prvej vety § 21 ods. 1 zákona o slobode informácií (s materiálnymi nákladmi vyhotovenia kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi). Ustanovenie § 21 ods. 3 zákona o slobode informácií (a to ani po predmetnej novelizácii) neobsahuje splnomocnenie na stanovenie podrobností určovania nákladov za samotné *vyhľadávanie* informácií povinnou osobou podľa § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií. Určovanie výšky úhrady nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií tak zákonodarca nekonkretizoval ani splnomocnením na vydanie vykonávacieho právneho predpisu, čím aj určovanie výšky úhrady ponechal v plnej miere na jednotlivé povinné osoby, bez akýchkoľvek kritérií ich výpočtu. Zákonodarca tak opätovne rezignuje na možnosť zúžiť prípadnú svojvôľu exekutívy tým, že by sa vykonávacím predpisom upravilo určovanie výšky úhrady nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.

26. Ustanovenie § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií je z uvedených dôvodov natoľko vágne, neurčité a nejasné, že určenie podmienok stanovenia povinnosti úhrady nákladov za vyhľadávanie informácií, ako aj vyčíslenie týchto nákladov ponecháva na voľnej úvahe orgánov aplikácie práva. Takýto spôsob obmedzovania základného práva na informácie však nijakým spôsobom nenapĺňa výhradu zákona pri ukladaní povinností, ani nešpecifikuje medze základného práva na informácie, resp. nerešpektuje ani osobitnú výhradu zákona obsiahnutú v limitačných klauzulách základného práva na informácie podľa ústavy a dohovoru. Na týchto záveroch nič nemení ani povinnosť povinnej osoby uviesť v oznámení o požadovaní úhrady nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií, na základe akých skutočností a akým spôsobom bola výška úhrady vyčíslená (§ 14 ods. 6 zákona o slobode informácií).

27. Napadnuté ustanovenia rovnako neponúkajú žiadne odpovede žiadateľom o sprístupnenie informácií, čo do naplnenia podmienok, za ktorých možno úhradu požadovať, ani rámcového určovania výpočtu sumy tejto úhrady. Z uvedených dôvodov napadnuté ustanovenia nerešpektujú ani princíp právnej istoty a predvídateľnosti práva a povinným osobám umožňujú konať mimo rámcov ustanovených zákonom.¹⁷

¹⁷ V tejto súvislosti je možné poukázať na závery ústavného súdu vyslovené v náleze sp. zn. PL. ÚS 29/05, s. 120: „Ústavný súd v súvislosti s uvedeným poukazuje aj na svoj právny názor vyslovený už v konaní sp. zn. PL. ÚS 19/98, podľa ktorého „Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené

28. Nejasná a vágne vymedzená možnosť uloženia povinnosti podľa § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií je procesne konkretizovaná v § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií a uvedeným spôsobom je obmedzený prístup k základnému právu na informácie podľa § 14 ods. 7 zákona o slobode informácií. Zásadnými vadami spojenými s nedodržaním zásady legality vedúcimi k nedodržaniu ústavou a dohovorom stanovených podmienok obmedzovania základného práva na informácie tak trpia všetky tri napadnuté ustanovenia. Z uvedených dôvodov zastávam názor, že napadnuté ustanovenia sú v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 13 ods. 2 a čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy, ako aj s čl. 10 dohovoru.

29. Nejednoznačnosť kritéria požadovania úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií a určovanie tohto kritéria osobitne každou povinnou osobou a v každom jednotlivom prípade sa v aplikačnej praxi prejaví aj rozdielnou aplikáciou napadnutých ustanovení. V prípade, že sa žiadateľ o sprístupnenie informácií obráti s totožnou žiadosťou na viacero povinných osôb, napadnuté ustanovenia umožňujú, aby každá povinná osoba vyhodnotila rozsah vyhľadávania informácií (a teda aj určenie úhrady) rôzne, a taktiež v rôznej výške. Ústavný princíp rovnosti premietnutý aj do čl. 13 ods. 3 ústavy pritom vyžaduje, aby právna úprava umožňovala jeho dodržanie aj v praxi orgánov aplikácie práva.¹⁸ Pokiaľ však naplnenie princípu rovnosti v obmedzovaní základného práva neumožňuje svojou nejasnosťou a nejednoznačnosťou samotná právna úprava aplikovateľná v konkrétnych prípadoch, tento nedostatok nie je možné naprávať v aplikačnej praxi správnych orgánov (povinných osôb).

30. Z uvedeného dôvodu vnímam rozpor napadnutých ustanovení aj s čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého musia za splnenia ustanovených podmienok platiť zákonné obmedzenia základných práv a slobôd rovnako pre všetky prípady. Napadnuté ustanovenia svojou neprimeranou vágnosťou a nejednoznačnosťou otvárajú priestor k odlišnému určovaniu obmedzenia základného práva na informácie v rovnakých, resp. obdobných prípadoch.

31. Okrem nedodržania princípu rovnosti v obmedzovaní základného práva na informácie podľa čl. 13 ods. 3 ústavy vnímam, že napadnuté ustanovenia nemusia vyhovovať ani ústavnému príkazu zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, a to v spojení s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy. Podmieňovanie vyhľadania a sprístupnenia mimoriadne rozsiahleho sprístupnenia informácií zaplatením finančnej úhrady v nešpecifikovanej výške totiž spôsobia nerovnosť vo vzťahu k žiadateľom o informácie z dôvodu majetku, ktorý predstavuje zakázaný diskriminačný dôvod. Požadovanie úhrady za sprístupnenie informácií totiž negatívne dopadne práve na žiadateľov, ktorí na základe svojich majetkových pomerov nebudú schopní požadovanú sumu uhradiť. Naopak, žiadateľom so silnejším ekonomickým zázemím budú povinné osoby, po zaplatení úhrady, povinné požadované informácie sprístupniť. Tým sa základné právo na informácie garantované ústavou a dohovorom *každému* obmedzí v prípade niektorých informácií len na ekonomicky lepšie situovaných žiadateľov. Takýto spôsob aplikácie práva na informácie však vnímam v ostrom rozpore s požiadavkou zákazu diskriminácie.

dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu... vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy.“

¹⁸ Obdobne pozri Orosz, L., Svák, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 144.

III.3

Nesplnenie podmienok testu proporcionality napadnutých ustanovení

32. Už z vyššie uvedenej argumentácie namietajúcej porušenie princípu právnej istoty, predvídateľnosti právnej úpravy a zásady legality vyplývajú dostatočné dôvody, aby ústavný súd mohol vysloviť nesúlad napadnutých ustanovení s uvedenými referenčnými normami ústavy a dohovoru. Som však presvedčený, že napadnuté ustanovenia neprípustným spôsobom porušujú základné právo na informácie aj z dôvodu jeho rozporu s ďalšími podmienkami obmedzenia základného práva v zmysle čl. 13 ods. 4 a čl. 26 ods. 4 ústavy, ako aj s čl. 10 ods. 2 dohovoru.

33. Keďže základné právo na informácie podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru nie je právom absolútnym, zákonodarca môže za vymedzených podmienok pristúpiť k jeho obmedzeniu. Pri obmedzovaní základného práva však musí dodržať jednak všeobecné podmienky stanovené v čl. 13 ods. 4 ústavy (zásada proporcionality), ako aj osobitné podmienky podľa limitačných klauzúl práva na informácie, obsiahnuté v čl. 26 ods. 4 ústavy a v čl. 10 ods. 2 dohovoru.

34. Overenie ústavne súladného obmedzenia základných práv a slobôd sa v prípade základného práva na informácie vykonáva uskutočnením prísneho testu proporcionality,¹⁹ ktorý je – okrem vyššie analyzovaného testu legality – zložený z ďalších troch subtestov. Prvým krokom je test vhodnosti, ktorým sa overuje existencia ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa. Druhým krokom je overovanie kritéria nevyhnutnosti, teda overovanie možnosti dosiahnuť sledovaný cieľ šetrnejšími prostriedkami, v ktorom sa premieta ústavný príkaz na minimalizáciu zásahu do základného práva. Tretím krokom je test proporcionality v užšom zmysle slova, teda posúdenie v kolízii stojacich ústavných hodnôt – základného práva zasiahnutého namietaným obmedzením a verejného záujmu. Účelom tretieho subtestu je preto posúdenie, či ujma na základnom práve nie je neprimeraná vo vzťahu na zamýšľaný cieľ – teda či negatívne dôsledky obmedzenia základného práva neprevyšujú pozitíva, ktoré predstavuje verejný záujem na týchto opatreniach.²⁰

35. Vo vzťahu ku kritériu vhodnosti – teda k požiadavke sledovania dostatočne dôležitého legitímneho cieľa obmedzenia – je nutné uviesť, že obmedzenie základného práva povinnosťou úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií nie je možné jednoznačne podradiť pod niektorý z legitímnych cieľov vymedzených v čl. 26 ods. 4 ústavy a v čl. 10 ods. 2 dohovoru. Ako uviedol ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 26/2019, obmedzenie práva na informácie na iný cieľ ako stanovený v čl. 26 ods. 4 ústavy nie je prípustné.²¹ Mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií (bez ohľadu na nejednoznačnosť obsahu tohto pojmu) nevyhnutne neimplikuje

¹⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 26/2019, bod 97.

²⁰ Napr. nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/2022, bod 47. alebo PL. ÚS 8/2016, bod 104.

²¹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 26/2019, bod 100.

ohrozenie ochrany práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu zdravia a mravnosti.²²

36. Zákonodarca v dôvodovej správe k napadnutým ustanoveniam uvádza, že primárnym cieľom novely je predchádzanie zaťažovania administratívnych kapacít povinných osôb a ochrana povinných osôb pred zneužívaním práva na informácie.²³ Zvýšenie administratívnej záťaže orgánov verejnej moci, resp. ich zamestnancov, nepochybne spôsobuje ich diskomfort, avšak takáto zvýšená záťaž povinných osôb – bez preukázateľného faktického, reálneho a bezprostredného rizika nemožnosti plniť ich zákonné funkcie – nemôže predstavovať dostatočný dôvod na obmedzenie základného práva na prístup k informáciám. Inak povedané, zvýšená záťaž povinných osôb vytvárajúca tlak na realizáciu ich činností vyžadovaných právnym poriadkom nie je dostatočne silným dôvodom, ktorý by spĺňal podmienku vhodnosti v spojení s podmienkou nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti a naliehavej spoločenskej potreby na obmedzení základného práva formujúceho demokratický charakter štátu a princípu transparentnosti výkonu verejnej moci. Komfort orgánov verejnej moci, iných povinných osôb a ich zamestnancov nemôže byť v demokratickej spoločnosti determinantom úrovne základných práv fyzických a právnických osôb, ktoré im garantuje ústava.

37. V tejto súvislosti je tiež potrebné poukázať, že verejne nie je známy žiadny prípad, v ktorom by činnosť niektorej z povinných osôb bola v dôsledku „zavalenia“ žiadosťami o sprístupnenie informácií paralyzovaná a táto povinná osoba by nebola schopná plniť jej primárny predmet činnosti. Žiadny takýto príklad či analýzu neuvádza ani dôvodová správa k namietaným ustanoveniam. Preto zastávam názor, že deklarovaný účel napadnutých ustanovení nie je spôsobilý sledovať niektorý z legitímnych cieľov podľa čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru a nespĺňa kritérium vhodnosti.

38. Princíp „čo nie je tajné, je verejné“ predstavuje základný výstavbový princíp zákona o slobode informácií.²⁴ Napadnuté ustanovenia tento interpretačný princíp základného práva na informácie prelamuje, keď za faktický dôvod nesprístupnenia ustanovuje nezaplatenie úhrady, ktorý nijakým spôsobom nesúvisí s potrebou nesprístupniť („utajiť“) informácie z dôvodu ochrany práv a slobôd iných, či iného dôvodu v zmysle čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru. Sprístupňovanie rovnakých informácií bude podmienené nie obsahom a kvalitou týchto informácií, ale len zaplatením požadovanej úhrady za ich vyhľadanie. Takýmto spôsobom dochádza i k nabúraniu celého konceptu sprístupňovania informácií, postaveného na silnom uplatňovaní princípu transparentnosti výkonu verejnej moci.

²² Resp. legitímnym cieľom podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru, teda ochrany národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.

²³ Dôvodová správa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Adama LUČANSKÉHO, Milana GARAJA, Andreja DANKA a Rudolfa HULIAKA na vydanie 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. 9. voľebné obdobie, parlamentná tlač č. 345. Všeobecná časť, s. 1. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=9&CPT=345>

²⁴ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 96/2010, s. 10.

39. Pokiaľ by sme však pripustili, že ochrana povinných osôb, osobitne v postavení orgánov verejnej moci, môže predstavovať dostatočný legitímny dôvod obmedzenia základného práva na prístup k informáciám, sledovaný cieľ je možné dosiahnuť aj menej invazívnymi prostriedkami, ktoré by do práva na informácie zasahovali v menšej intenzite.

40. V prvom rade je vhodné uviesť, že pokiaľ zákonodarca v dôvodovej správe k napadnutým ustanoveniam v podstatnej miere argumentuje zneužívaním práva na informácie a šikanóznym výkonom tohto práva, už predchádzajúca právna úprava a ustálená judikatúra správnych súdov poskytovala povinným osobám nástroj, ako sa s takýmito žiadosťami o informácie vysporiadať. Tento nástroj predstavuje aplikácia zásady zákazu zneužitia práva na informácie, ktorú Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vymedzil napr. v rozsudkoch sp. zn. 1 Sžik 1/2021, 6 Sžik 2/2021 alebo v rozsudku sp. zn. 5 Sžik 5/2020.²⁵ Najvyšší správny súd v uvedených rozhodnutiach definoval kritériá, pri splnení ktorých ide o zneužitie práva na informácie, pričom v týchto prípadoch sú povinné osoby oprávnené nevyhovieť žiadosti o sprístupnenie informácií. Odborná spisba a rovnako i judikatúra už dnes ponúka povinným osobám možnosť brániť sa proti tzv. informačnému filibusteringu, teda obštrukčnej metóde, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie.²⁶

41. Aplikáciou zásady zákazu zneužitia práva tak boli povinné osoby spôsobilé vysporiadať sa so žiadosťami o sprístupnenie informácií majúcich šikanóznym charakter, a to po splnení kritérií jasne vymedzených v ustálenej, konštantnej judikatúre Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Takýto spôsob by popri naplnení kritéria vhodnosti naplňal aj kritérium nevyhnutnosti podstatne šetrnejším spôsobom, keďže obmedzenie základného práva úhradou nákladov by nezaťažovalo každú žiadosť o sprístupnenie väčšieho rozsahu informácií, ale len tých žiadostí, ktoré majú zjavne šikanóznym charakter. Ako totiž v uvedených rozsudkoch správne poukázal Najvyšší správny súd, samotný veľký počet žiadostí podaných tým istým subjektom na vyvodenie záveru o zneužití práva bez ďalšieho nepostačuje.²⁷ Rovnaký záver je potrebné vzťahovať aj na rozsah týchto žiadostí, teda rozsah informácií, ktorých sprístupnenie žiadateľ požaduje.

42. V súvislosti s deklarovávaným cieľom zákonodarcu predchádzať šikanóznemu výkonu práva na prístup k informáciám je potrebné poukázať aj na skutočnosť, že samotný rozsah požadovaných informácií nie je, ani nemôže byť určujúcim faktorom posudzovania zámeru žiadateľa o informácie. Základné právo na informácie a zákon o slobode informácií totiž slúžia aj na kontrolu hospodárenia s verejnými prostriedkami a verejnými financiami. Je bežnou praxou, že jednotlivci, právnické osoby, mimovládne organizácie či médiá v rámci svojej činnosti žiadajú povinné osoby o sprístupnenie informácií o väčšom počte finančných transakcií a iných listín, bez prístupu ku ktorým nie je možné objektívne naplniť princíp transparentnosti výkonu verejnej moci. Predmetom záujmu týchto žiadateľov sú často komplikované a rozsiahle informácie, čo však

²⁵ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5 Sžik 5/2020 bol publikovaný aj v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. 2/2022 pod číslom 15/2022 ZNSS.

²⁶ Dobrovodský, R. . Košičiarová, S.: In: *Právo na informácie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015. - ISBN 978-83-7490-915-0. - S. 20-21 https://ja-sr.sk/files/Dobrovodsky_Pravo_na_informacie.pdf

²⁷ Napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5 Sžik 5/2020, bod 49.

v žiadnom prípade neuberá na legitimitu takéhoto druhu žiadostí o informácie. Spájanie samotného rozsahu vyhľadávania a sprístupňovania informácií so šikanóznym výkonom práva na informácie je preto – podľa môjho presvedčenia – chybné a ústavne neudržateľné.

43. V súvislosti s aplikáciou zásady zákazu zneužitia práva je ešte vhodné vrátiť sa k subtestu vhodnosti obmedzenia a spôsobilosti dosiahnuť legitímny cieľ. Pokiaľ zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení skutočne sledoval záujem na predchádzaní zneužívaniu práva na informácie podávaním šikanózných žiadostí o sprístupnenie informácií, napadnuté ustanovenia tento problém nie sú spôsobilé úplne odstrániť. V prípade zaplataenia požadovanej úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávacie informácie totiž povinná osoba musí žiadosti vyhovieť a požadované informácie tak či onak vyhľadať a sprístupniť. Naopak, aplikácia zásady zákazu zneužitia práva umožňuje povinnej osobe šikanóznym žiadosťiam bez ďalšieho nevyhovieť a požadované informácie nesprístupniť.

44. Ďalším spôsobom, ako ochrániť povinné osoby pred podávaním šikanózných žiadostí o sprístupnenie informácií, by bolo prijatie takej právnej úpravy, ktorá by síce vo vymedzených prípadoch umožňovala požadovať úhradu za vyhľadávacie informácie, no ich sprístupnenie by nepodmieňovala zaplatením tejto úhrady s následkom nesprístupnenia informácií. V takom prípade by povinné osoby boli oprávnené vymáhať nezaplatenú úhradu aj po sprístupnení žiadaných informácií, napr. formou správnej exekúcie.

45. Z uvedených dôvodov zastávam názor, že napadnuté ustanovenia nespĺňajú ani kritéria vhodnosti a nevyhnutnosti, teda nie sú v súlade s princípom proporcionality obmedzovania základného práva na informácie podľa čl. 13 ods. 4 a čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru. Tým neprípustným spôsobom zasahujú do práva na informácie podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru.

IV.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

46. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení, pokiaľ ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Ústavnému súdu preto v zmysle uvedených ustanovení navrhujem, aby rozhodol aj o pozastavení účinnosti § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií.

47. Som totiž presvedčený, že v prípade napadnutých ustanovení došlo k naplneniu dvoch podmienok pre pozastavenie ich účinnosti. V prvom rade vnímam hrozbu ohrozenia základného práva na informácie podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 10 dohovoru. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutých ustanovení dôjde k zúženiu chráneného rozsahu základných práv a slobôd. Ohrozenie základných práv a slobôd je tiež

potrebné vykladať tak, že výkon týchto práv a slobôd bude podmieňovaný (sťažovaný) neprímeranými podmienkami alebo prekážkami.²⁸

48. Ako som uviedol v predchádzajúcich častiach tohto návrhu, týkajúcich sa meritórneho posúdenia ústavnosti napadnutých ustanovení, tieto ustanovenia obmedzujú prístup k informáciám zavedením inštitútu úhrady nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií, ktoré je vymedzené v rozpore so zásadou legality a princípom proporcionality, teda v rozpore s princípmi právneho štátu. Nesúlad napadnutých ustanovení vnímam aj vo vzťahu k limitačným klauzulám čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru. Všetky tieto aspekty ma v konečnom dôsledku vedú k záveru, že aplikáciou napadnutých ustanovení by po nadobudnutí ich účinnosti 1. marca 2025 došlo k zúženiu chráneného rozsahu základného práva na informácie a k ústavne nesúladnému podmieňovaniu prístupu k informáciám v podobe neprímeraných podmienok v podobe vágne formulovaných oprávnení povinných osôb. Tým dôjde k zníženiu štandardu ochrany a realizácie základného práva na informácie. Zároveň nemožno rozumne očakávať, že ústavný súd by vo veci samej rozhodol do 1. marca 2025. Som presvedčený, že takéto ohrozenie základného práva na informácie je dostatočne reálne, konkretizované a bezprostredné (priame).²⁹

49. Druhým dôvodom na pozastavenie účinnosti, ktorý je v prípade napadnutých ustanovení podľa môjho názoru naplnený, je hrozba vzniku vážneho nenapraviteľného následku po nadobudnutí účinnosti napadnutých ustanovení a ich následnej aplikácie v správnych konaniach. V prípade nesprístupnenia informácií alebo v prípade zaplatenia úhrady na základe sporných ustanovení hrozí nenapraviteľný následok v podobe vzniku majetkovej ujmy žiadateľov o informácie, pričom túto majetkovú ujmu už nebude možné naprávať po prípadnom meritórnem vyhovení tomuto návrhu ústavným súdom. Nálezy ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov totiž vyvolávajú účinky *ex nunc*.³⁰ Ani po prípadnom vydaní vyhovujúceho nálezu ústavného súdu by tak neprichádzala do úvahy reparácia škôd spôsobených aplikáciou napadnutých ustanovení zákona o slobode informácií. Napadnuté ustanovenia pritom do zákona o slobode informácií (ako aj do právneho poriadku) zavádzajú nové pojmy a inštitúty, ktoré vyvolávajú stav právnej neistoty žiadateľov o informácie, ako aj v následnej aplikačnej praxi týchto ustanovení zo strany povinných osôb.

50. Vo vzťahu k testu dôsledkov pozastavenia účinnosti³¹ zastávam názor, že menej závažné dôsledky vo vzťahu k ochrane základného práva na informácie, zásady legality, právnej istoty a predvídateľnosti práva vyvolajú práve dôsledky pozastavenia účinnosti napadnutých ustanovení spolu s prípadným neskorším nevyhovením návrhu v merite veci. V takom prípade by do rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej platil doterajší právny stav, v ktorom by sa novelou zavedené obmedzenie základného práva na informácie, vrátane nejasného určovania kritérií pre požadovanie úhrady, ako aj pre výpočet výšky úhrady, neaplikovalo. Naopak, pri nepozastavení

²⁸ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 3/2024-112, bod 113. Rovnako aj Macejková, I., Bárány, E., Baricová, J., Fiačan, I., Holländer, P., Svák, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 701.

²⁹ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 26/2019-77, bod 31.

³⁰ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2021, body 192. a 193. Rovnako napr. aj rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 24/2020, PL. ÚS 16/2021, PL. ÚS 3/2022 alebo PL. ÚS 7/2022.

³¹ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 3/2024-112, body 119. a nasl.

účinnosti napadnutých ustanovení, s prípadným neskorším vyhovením návrhu vo veci samej, by došlo k nastoleniu stavu, v ktorom by platili tri po sebe nasledujúce právne úpravy. V takom prípade by od momentu nadobudnutia účinnosti napadnutých ustanovení až do nadobudnutia účinkov vyhovujúceho nález ústavného súdu dochádzalo k aplikácií zníženého štandardu základného práva na informácie, s následným návratom v vyššiemu štandarde, avšak so spôsobením majetkovej ujmy žiadateľov o informácie. Tieto následky by však nebolo možné reparovať, keďže v čase aplikácie napadnutých ustanovení by sa na ne vzťahovala prezumpcia ústavnosti právnych predpisov.³²

51. Z uvedených dôvodov som presvedčený, že v tomto prípade sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, a to z dôvodu ohrozenia základného práva na informácie, ako aj hrozby vzniku nenapraviteľných následkov aplikáciou napadnutých ustanovení zákona o slobode informácií. Pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení sa navyše javí ako vhodné aj z dôvodu, že nadobudnú účinnosť až 1. marca 2025 (teda v čase po doručení tohto návrhu ústavnému súdu). Pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení tak dôjde k zachovaniu doterajšieho právneho stavu a zachovaniu právnej istoty. Zároveň neexistujú žiadne dôvody, pre ktoré by pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení malo vyvolávať negatívne dôsledky.

V. Záver

52. Vážený ústavný súd, na základe všetkých vyššie uvedených skutočností som dospel k presvedčeniu, že napadnuté ustanovenia zákona o slobode informácií nie sú v demokratickom a právnom štáte (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý sa hlási k ochrane a garancii základných práv a slobôd ústavne udržateľné, a neprípustným spôsobom zasahujú do základného práva na informácie.

53. Základné právo na informácie pritom predstavuje jeden z najdôležitejších základov demokratickej spoločnosti; preto sú jeho záruky obzvlášť dôležité.³³ Osobitne chcem zdôrazniť, že základné právo na informácie nesleduje len napĺňanie subjektívnych práv jednotlivcov na ich dostatočnú informovanosť, ale je prístupom k mimoriadne významnej tvorbe verejnej debaty o spoločenských otázkach a ku kontrole výkonu verejnej moci. Tým predstavuje kľúč k občianskej participácii na verejnom živote, k rozvoju občianskej spoločnosti a demokratického charakteru štátu. Práve z týchto dôvodov považujem za potrebné, aby ústavný súd pristúpil k ústavnému prieskumu súladu napadnutých ustanovení mimoriadne citlivo.

54. Na základe uvedených skutočností tak navrhujem, aby ústavný súd tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 a § 78 predmetného zákona vydal nasledujúce

uznesenie:

1. Návrh prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.

³² Rovnako ako v prípade tzv. karanténnych opatrení – nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2021, bod 196.

³³ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 2/10, bod 39.

2. Pozastavuje účinnosť § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona 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. 401/2024 Z. z. 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.

a následne tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledujúci

nález:

Ustanovenia § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona 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. 401/2024 Z. z. 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 **nie sú** v súlade s čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 2; čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4; čl. 26 ods. 1, 2 a 4 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky; a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

S úctou,

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv