

ROZŠÍRENIE OKRUHU POVINNÝCH OSÔB V OBLASTI PRÁVA NA INFORMÁCIE PO LEGISLATÍVNYCH ZMENÁCH V ROKU 2022

Mgr. Ján Ivančík, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva
jan.ivancik@flaw.uniba.sk

Rozšírenie okruhu povinných osôb v oblasti práva na informácie po legislatívnych zmenách v roku 2022

Právo na informácie patrí medzi jednu z najzákladnejších foriem uplatňovania možnosti kontroly verejnej moci zo strany občanov. Jeho úprava je obsiahnutá v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Už takmer desať rokov odborná verejnosť žiadala o viaceré úpravy tohto zákona. V roku 2022 bol predmetný predpis napokon novelizovaný, a to hneď niekoľkokrát. Jednou z najvýznamnejších úprav je nová regulácia okruhu povinných osôb, čím došlo k realizácii dlho očakávanej zmeny. Autor sa zameriava na zhodnotenie nového legislatívneho nastavenia, pričom osobitnú pozornosť venuje najmä vymedzeniam, ktoré považuje za terminologicky vágne. Následne nastoľuje interpretačné otázky, ku ktorým predkladá návrhy viacerých výkladových riešení.

Extended range of persons obliged to provide information after legislative changes in 2022

The right to information is one of the most basic forms guaranteeing the possibility of watchdog activities for active citizens. Its regulation is contained in the Freedom of Information Act (Act no. 211/2000 Coll.). The expert public has been asking for numerous amendments to the law for almost ten years. After all, the aforementioned regulation was amended in 2022 several times. One of the most significant changes is the new regulation of obligated persons. The author focuses on the evaluation of the new legislative rules, paying particular attention to definitions that he considers to be terminologically vague. Subsequently, he raises interpretive questions, to which he presents potential solutions.

Erweiterung des Kreises der Verpflichteten im Bereich des Informationsfreiheitsrecht nach der Gesetzesänderungen im Jahr 2022

Das Informationsfreiheitsrecht ist eine der grundlegendsten Formen der Ausübung der Möglichkeit der Kontrolle der öffentlichen Gewalt durch die Bürger. Ihre Regelung ist im Gesetz Nr. 211/2000 Slg. Seit fast zehn Jahren fordert die Fachöffentlichkeit mehrere Änderungen dieses Gesetzes. Im Jahr 2022 wurde die betreffende Verordnung endlich geändert, sogar mehrmals. Eine der wichtigsten Modifikation ist die Neuregelung des Kreises der Verpflichteten, die zur Umsetzung einer lange erwarteten Änderung geführt hat. Der Autor konzentriert sich auf die Bewertung der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen und achtet dabei insbesondere auf Definitionen, die er terminologisch vage findet. Anschließend wirft er interpretative Fragen auf, zu denen er mehrere interpretative Lösungsvorschläge unterbreitet.

Kľúčové slová: prístup k informáciám, povinné osoby, infozákon, zákon o slobode informácií, zákon č. 428/2022 Z. z.

Keywords: access to information, obliged persons, the Freedom of Information Act, Act No. 428/2022 Coll.

Schlüsselbegriffe: Das Informationsfreiheitsrecht, die Verpflichtete, das Informationsfreiheitsgesetz, Gesetz Nr. 211/2000 Slg.

Úvod

Základný predpis slovenskej regulácie prístupu k informáciám, zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2001. Značnú legislatívnu nestálosť upravovanej problematiky odzrkadľuje, že za 21 rokov účinnosti bol zákon o slobode informácií novelizovaný až 19 predpismi. Niektoré z novelizácií boli parciálne, iné predstavovali signifikantné zmeny v nastolených štandardoch. Dve takto významné novelizácie boli realizované v roku 2022, kedy po dlhej politickej, odbornej, ale aj mediálnej diskusii pristúpili poslanci Národnej rady Slovenskej republiky k zmenám, a to aj s odvolaním sa na plnenie Programového vyhlásenia vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024 (ďalej ako „Programové vyhlásenie vlády“).

Volanie odbornej verejnosti po úpravách zákona o slobode informácií pretrvávalo už takmer dekádu. Obsiahle úpravy boli plánované najmä v rokoch 2015, pričom pracovná skupina pod vedením vtedajšieho ministra spravodlivosti SR Tomáša Boreca označovala predkladaný návrh za kompromis medzi záujmami mimovládneho sektora, zástup-

cov samospráv a štátu.¹ Obdobným smerom sa vybrali aj legislatívne úpravy, ktoré boli do medzirezortného pripomienkového konania predložené v roku 2017. Išlo o výsledok početných odborných diskusií, ktoré sa týkali úpravy viacerých podstatných definícií, rozsahu povinných osôb, ale tiež procesných náležitostí prístupu k informáciám.²

Ani jedna z vyššie uvedených plánovaných legislatívnych zmien napokon nebola finálne zrealizovaná. Otázka úpravy zákona o slobode informácií sa následne premietla do Programového vyhlásenia vlády. S ohľadom na obsah tohto politického dokumentu, v ktorom sa slovo „transparentnosť“ v rôznych formách zmieňuje viac ako osemdesiat krát, nie je prekvapivé, že vláda sa zaviazala zákon novelizovať tak, aby bolo vo výraznej miere posilnené právo prístupu k informáciám.³

Hoci sú legislatívne zmeny, realizované v roku 2022 oproti plánovaným úpravám z rokov 2015, resp. 2017 iba parciálneho charakteru, ich význam pre aplikačnú prax je nepopierateľný. S ohľadom na zameranie tohto článku budú predmetom nášho záujmu najmä zmeny, ktoré nastali v oblasti rozšírenia okruhu povinných osôb, teda tých, na ktoré sa vzťahujú povinnosti zverejňovať, resp. sprístupňovať informácie podľa zákona o slobode informácií. V priebehu roka 2022 boli v tomto kontexte prijaté hneď dve novely – zákon č. 428/2022 Z. z. a zákon č. 251/2022 Z. z., ktorými 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. Druhý menovaný novelizačný predpis je potrebné skúmať v nami vytýčenej problematike aj napriek skutočnosti, že sa zameriava najmä na transpozíciu Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1024 z 20. júna 2019 o otvorených dátach a opakovanom použití informácií verejného sektora (prepracované znenie) (ďalej ako Smernica 2019/1024).

Cieľom tohto článku je jednak zhodnotiť rozsah a primeranosť zmien, ktoré sa udiali v oblasti definície okruhu povinných osôb, ale pri identifikácii nedostatkov tiež navrhnúť aplikačné riešenia, ktoré by v budúcnosti mohli byť inšpiratívne pre slovenské súdy v prípade výkladových sporov. Zamerať sa chceme tiež na novú formu obmedzenia prístupu k informáciám, ktorú zákonodarca zakomponoval do § 11a

¹ Pre viac pozri napr.: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/345315-novela-infozakona-je-hotova-bude-posunom-hovori-borec/> [online, navštívené dňa: 20.2.2023].

² Bližšie viď. legislatívny proces, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-678> [online, navštívené dňa: 20.2.2023].

³ Programové vyhlásenie vlády konštatuje potrebu zvýšenej miery verejnej kontroly a úpravy prístupu k informáciám na viacerých miestach. Pozri najmä kapitolu „Otvorené a transparentné vládnutie“, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>, [online, navštívené dňa: 20.2.2023], s. 7-8.

zákona o slobode informácií. Ide o ochranu novodefinovaného okruhu povinných osôb pred ujmou v hospodárskej súťaži.

1. Legislatívna úprava účinná do 1. 1. 2023

Úprava povinných osôb, teda tých, na ktoré sa vzťahujú povinnosti podľa zákona o slobode informácií, je od začiatku účinnosti zákona obsiahnutá v § 2. Rozhodovacia prax nastolila na základe praktických znakov dve kategórie povinných osôb – osoby s plnou informačnou povinnosťou a osoby s obmedzenou informačnou povinnosťou.⁴ Zatiaľ čo osoby s plnou informačnou povinnosťou sa spravujú základnou zásadou zákona o slobode informácií, teda „čo nie je tajné, je verejné“,⁵ v prípade osôb s obmedzenou informačnou povinnosťou platia rôzne druhy limitov.⁶ Pre ich ilustráciu je vhodné poukázať na definovanie povinných osôb v znení zákona platného do 1. januára 2023:⁷

„(1) Osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

⁴ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 SžI 4/2010 zo dňa 24. novembra 2011: „Pokiaľ žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že nemožno sa na základe Zákona domáhať informácií, ktorými povinná osoba disponuje, len preto že iná osoba využila svoju autonómnu vôľu a slobodu rozhodovania (napr. slobodu podnikania) a rozhodla sa požiadať o vydanie individuálneho správneho aktu a ktoré by inak žiadateľ nemal možnosť získať, túto nepovažoval Najvyšší súd SR za dôvodnú, nakoľko žiadosť o informácie nebola podaná v súvislosti s vydávaním individuálneho správneho aktu, ale v súvislosti s verejnou obchodnou súťažou vyhlásenou pri nakladaní s majetkom mesta. Naviac správny orgán prvého stupňa je povinnou osobou podľa § 2 ods. 2 Zákona, čiže s plnou informačnou povinnosťou a na rozdiel od povinných osôb podľa § 2 ods. 1 Zákona nespístupňuje len informácie o svojej rozhodovacej činnosti.“

⁵ KAMENEC, T.; PIROŠÍK, V.: Čo nie je tajné, je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 2. vyd. Bratislava: Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2001, s. 6 a tiež DOBROVODSKÝ, R.; KOŠÍČIAROVÁ, S.: Právo na informácie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 35.

⁶ Pre viac pozri aj: IKRÉNYI, P. a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 45-46 a tiež WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezínok: Via Iuris, 2012.

⁷ Treba mať na pamäti, že aj uvedené definícia bola predmetom početných novelizácií, avšak s ohľadom na predmet nášho záujmu nepovažujeme za potrebné analyzovať všetky doposiaľ realizované zmeny v jej rozsahu.

(2) *Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona.*

(3) *Povinnými osobami sú ďalej aj právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2 a zdravotné poisťovne.“*

Na základe citovaného znenia je zrejmé, že osobami s obmedzenou informačnou povinnosťou sú fyzické a právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach iných osôb v oblasti verejnej správy. Obmedzením rozsahu informačnej povinnosti je rozhodovacia činnosť týchto povinných osôb.⁸

Väčšie kontroverzie vyvolávalo postavenie povinných osôb podľa § 2 ods. 3, teda právnických osôb založených povinnými osobami podľa ods. 1, 2 a zdravotných poisťovní. Inými slovami išlo najmä o obchodné spoločnosti, neziskové organizácie a iné právnické osoby založené štátnymi, resp. samosprávnymi orgánmi alebo ich rozpočtovými a príspevkovými organizáciami. Informačnú povinnosť tejto kategórie povinných osôb limitoval § 3 ods. 2 platný pred 1. 1. 2023 nasledovne:

„Povinná osoba podľa § 2 ods. 3 sprístupní iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.“

V praxi sa tak často vyskytovala otázka, aký je rozsah informačnej povinnosti povinných osôb podľa § 2 ods. 3. Výkladovým problémom sa stalo najmä vymedzenie rozsahu pojmu „hospodárenie s verejnými prostriedkami“. Striktný výklad pojmu sa odvolával na § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý za verejné prostriedky považuje *„finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; verejnými prostriedkami sú aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie a prostriedky poskytnuté z rozpočtu Európskej únie na vykonávanie Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky.“*

Zásadný prelom v striktnej aplikácii citovaného ustanovenia priniesol nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 236/2006 zo 6. júna 2007,⁹ neskôr rozvinutý aj rozsudkami Najvyššieho súdu SR sp. zn.

⁸ K otázke informačnej povinnosti fyzických osôb pozri aj: SOLDÁN, A.: Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Povinnosti miest a obcí. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 93 a nasl.

⁹ Ústavný súd v náleze konštatoval, že: *„Právnické osoby založené povinnými osobami uvedenými v ods. 1 a 2 (§ 2 ods. 3 zákona o slobode informácií) spĺňajú spravidla jeden charakteristický*

3Sžik/8/2019 zo dňa 12. februára 2020¹⁰ a sp. zn. 1Sžik/1/2020 zo dňa 24. novembra 2020,¹¹ v ktorých Najvyšší súd SR akcentoval skutočnosť, že právnické osoby so stopercentnou majetkovou účasťou štátu hospodária s verejnými prostriedkami a informácie o ich hospodárení sú súčasťou práva verejnosti na informácie.

Okrem rozsahu informačnej povinnosti bol podľa znenia § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií v znení platnom pred 1. 1. 2023 dubiózny aj okruh povinných osôb. Základnou dikciou zákona totiž bol moment založenia právnickej osoby, čo v praxi spôsobovalo viacero typov komplikácií. Prvým z nich bola možnosť faktického vyňatia právnickej osoby spod rozsahu zákona o slobode informácií založením právnickej osoby súkromnými entitami a až následným prevzatím kontroly zo strany verejného subjektu. Opačnou komplikáciou boli situácie, keď bola právnická osoba založená verejným subjektom, avšak medzičasom sa stala výlučne súkromnoprávnym subjektom, ale naďalej podliehala povinnosti sprístupňovať, resp. zverejňovať informácie.¹²

Právne vágnym bolo tiež postavenie tzv. dcér a vnučiek, resp. pravnučiek právnických osôb s verejným prvkom, teda právnických osôb založených povinnými osobami podľa § 2 ods. 3. Pri striktnom formálnom výklade rozsahu povinných osôb sa na tento typ právnických osôb zákon o slobode informácií v znení do 1. 1. 2023 nevzťahoval.

znak. Hospodária totiž s verejnými financiami, resp. nakladajú s majetkom štátu a obcí, keďže sú zriadené s majetkovou účasťou povinných osôb podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií. Práva a povinnosti orgánov verejnej moci nerealizujú a spravidla sú kreované na základe zákonov patriacich do oblasti súkromného práva (napr. obchodné spoločnosti vytvorené podľa Obchodného zákonníka).“

¹⁰ Najvyšší súd akcentoval skutočnosť, že: „S poukazom na účel infozákona, ktorým je zabezpečenie transparentnosti a s tým spojená možnosť čo možno najširšej miery verejnej kontroly v oblasti verejného života, treba za osoby hospodáriace s verejnými financiami resp. nakladajúce s majetkom štátu považovať aj povinné osoby podľa § 2 ods. 3 infozákona, ktoré sú súkromnými obchodnými spoločnosťami, avšak s majetkovou účasťou štátu. Je teda neprípustné, aby sa pojem verejných prostriedkov na účely aplikácie infozákona vykladal reštriktívnym spôsobom, nakoľko tento predstavuje riziko, že sa infozákon minie svojmu účinku.“

¹¹ Najvyšší súd v rozsudku okrem iného konštatoval, že: „V prípade žalovaného v 2. rade, ktorý bol založený so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, a štát si zachováva významný vplyv vo všetkých orgánoch spoločnosti a má absolútnu kontrolu nad spoločnosťou, nemožno prijať ponúknutú argumentáciu žalovaných, že takýto subjekt je v rovnakom postavení ako iné súkromnoprávne subjekty. Transparentné informovanie o efektívnom vynakladaní verejných prostriedkov na platy a odmeny členov orgánov žalovaného v 2. rade nie je len v záujme štátu ako jediného akcionára, ale aj vo verejnom záujme a dochádza ním aj k naplneniu základného práva na prístup k informáciám a k efektívnej kontrole zo strany verejnosti.“

¹² Pre viac pozri: IVANČÍK, J.: Vybrané aspekty prístupu k informáciám od obchodných spoločností s verejným prvkom. In: Justičná revue, roč. 71, č. 12, 2019, s. 1205-1213.

2. Rozšírenie okruhu povinných osôb od 1. 1. 2023

Aj po nadobudnutí účinnosti zákona č. 428/2022 Z. z. zostáva rozsah povinných osôb podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií nezmenený. Zmeny sa však dotýkajú rozsahu povinných osôb v zmysle § 2 ods. 3 totožného predpisu, pričom nová právna úprava znie nasledovne:

„(3) Povinnými osobami sú ďalej zdravotné poisťovne. Povinnými osobami sú ďalej aj právnické osoby, ak v nich povinné osoby podľa odsekov 1 a 2 majú samostatne alebo spoločne aspoň väčšinovú priamu alebo nepriamu účasť, a ak súčasne

- a) sú kontrolované povinnou osobou podľa odsekov 1 a 2, alebo*
- b) povinná osoba podľa odsekov 1 a 2 priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje viac ako polovicu členov ich riadiaceho orgánu alebo kontrolného orgánu.“*

Ako zdôrazňuje aj dôvodová správa k novelizácii, rozhodujúci už nie je statický moment založenia právnickej osoby, ale reálny stav vlastníckej a kontrolnej štruktúry právnickej osoby, a to v čase vzniku povinnosti zverejniť, resp. sprístupniť informáciu.¹³

V zmysle dikcie novej právnej úpravy teda bude pre vznik informačnej povinnosti takejto právnickej osoby rozhodujúci vplyv verejnej zložky (t. j. štátu, samospráv a ich inštitúcií) na právnickú osobu. Za účelom vylúčenia vzniku informačnej povinnosti pre akýkoľvek typ právnických osôb, v ktorých bude mať čo i len marginálnu participáciu verejný prvok bol zákonodarcom stanovený princíp väčšinovej účasti verejného prvku v právnickej osobe a kumulatívne splnenie podmienky kontroly alebo ustanovenia väčšiny členov riadiaceho, resp. kontrolného orgánu zo strany povinnej osoby podľa § 2 ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií. Pod pojmom priama alebo nepriama účasť je potrebné mať na zreteli výkon práv vo vzťahu k spoločnosti (najmä

¹³ Dôvodová správa k zákonu č. 428/2022 Z. z. k bodu 1 uvádza: „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“, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1173> [online, navštívené dňa: 21.2.2023].

výkon riadiacich oprávnení a tiež majetkové zdieľanie výsledkov činnosti obchodnej spoločnosti¹⁴), a to bez sprostredkovateľa (priamo) alebo prostredníctvom tretej osoby (nepriamo).¹⁵ Za nepriamu účasť zákonodarca považuje práve vertikálnu rovinu majetkových vzťahov.¹⁶

Podľa našej mienky by podľa novej regulácie preto mali mať informačnú povinnosť všetky právnické osoby, bez ohľadu na počet vertikálnych stupňov reťazca, avšak vždy len za predpokladu väčšinovej účasti verejného prvku a kumulatívneho splnenia predpokladu podľa § 2 ods. 3 písm. a) alebo b) zákona o slobode informácií. Na tomto mieste sa javí ako vhodné pozastaviť aj nad formuláciou bodov v uvedených písmenách.

V zmysle prvého z alternatívnych kritérií musí byť povinná osoba podľa § 2 ods. 3 kontrolovaná povinnou osobou podľa ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií. Ako zákonné znenie, tak ani dôvodová správa nám v tomto smere nedávajú bližšie vysvetlenie, čo možno rozumieť pod pojmom „kontrola“. Keďže bez náležitého odôvodnenia umožňuje zvolený termín veľmi širokú interpretáciu, máme za to, že už v blízkej budúcnosti sa objaví celý rad aplikačných kolízií, ktoré bude musieť zodpovedať súdna prax.

Do úvahy prichádza jednoduchý gramatický výklad slova, ktorý indikuje význam „činnosti, ktorou sa zisťuje, či je existujúci stav niečoho náležitý“, resp. skúma „rozhodujúci vplyv alebo rozhodovacie právomoci v istej oblasti spoločenskej činnosti.“¹⁷ Ak by sme pripustili mimoriadne široký výklad,¹⁸ došli by sme k záveru, že takmer každá právnická osoba v štáte podlieha istej forme kontroly zo strany štátnych, prípadne aj samosprávnych orgánov, a to najmä vo forme daňovej kontroly. Takto široký výklad sa z uvedeného dôvodu javí ako absurdný, keďže neprispieva k reálnemu vymedzeniu skúmanej množiny povinných osôb. Ako vhodnejšie sa preto javí kritérium súkromnoprávnej kontroly, v zmysle riadiacej právomoci, teda možnosti reálneho

¹⁴ Porovnaj so závermi Ústavného súdu SR ohľadom posúdenia priamej a nepriamej majetkovej účasti v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 132/2015 z 30. júna 2015

¹⁵ JANÁČ, V.: K nepriamej účasti na kapitálových spoločnostiach. In, HUSÁR, J.; CSACH, K. (eds.): Obchodná spoločnosť ako právnická osoba, Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2014, s. 116.

¹⁶ Výklad v tomto smere opäť poskytujte priamo dôvodová správa k zákonu č. 428/2022 Z. z. k bodu 1: „Pri použití slov „priamo alebo nepriamo“ je úmyslom zákonodarcu aby kritériá dopadali aj po vertikálnej rovine, a to na dcéry, vnučky, právnučky atď.“

¹⁷ JAROŠOVÁ, A.; BUZÁSSYOVÁ, K. (eds.): Slovník súčasného slovenského jazyka. H. - L. (2 zv.). Bratislava: Veda, 2011, s. 717.

¹⁸ Opierať sa možno o skutočnosť, že zákonodarca v samostatnom písm. b) vymedzí odlišné alternatívne kritérium priameho a nepriameho návrhu, resp. ustanovenia viac ako polovice členov riadiaceho a kontrolného orgánu. Zrejme tak mal pri kontrole podľa písm. a) na myslí odlišný stav, než kreáciu kontrolných orgánov právnickej osoby.

ovládania subjektu, účasťou na povinnej osobe v inom ako majetkovom rozsahu.¹⁹

Vyššie načrtnutú terminologickú nepresnosť a zároveň neuvedenie výkladového kritéria do dôvodovej správy považujeme za výrazný nedostatok novelizačnej práce. Prihliadať pritom treba aj na skutočnosť, že zákon o slobode informácií je v masovom meradle využívaný nielen odbornou, ale aj laickou verejnosťou, participujúcou na kontrole vecí verejných.²⁰ Zatiaľ čo pri niektorých termínoch, ktoré už boli cizelované judikatúrou, považoval zákonodarca za potrebné exaktnejšie upraviť legislatívny text, pri zavedení dlho diskutovanej novej definície ponechal mimoriadne široké možnosti výkladu.²¹

Druhé z alternatívnych kritérií, obsiahnuté v § 2 ods. 3 písm. b) predpokladá možnosť priameho alebo nepriameho návrhu alebo ustanovenia viac ako polovice členov riadiaceho alebo kontrolného orgánu právnickej osoby. V tomto ohľade nie je bez záujmu, že je postačujúca samotná možnosť návrhu členov riadiaceho alebo kontrolného orgánu, ktorou v zmysle ustanovení zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov disponujú aj spoločníci, resp. akcionári s minoritným podielom na základnom imaní.²²

Aspoň parciálne je potrebné zmieniť aj novelu prostredníctvom zákona č. 251/2022 Z. z., ktorá reguluje opakované použitie informácií, pričom zavádza samostatnú kategorizáciu povinných osôb, na ktoré sa režim opakovaného použitia informácií vzťahuje.²³ Nová regulácia opakovaného použitia informácie²⁴ sa vzťahuje ako na doterajšiu

¹⁹ Pre viac pozri aj: MACKŮ, E.; ERBENOVA, A.: Zmeny v zákone o slobode informácií účinné od 1.1.2023. In: epravo.sk, [online, navštívené dňa: 22.2.2023] dostupné na: https://www.epravo.sk/top/clanky/zmeny-v-zakone-o-slobode-informacii-ucinne-od-112023-5601.html#_ftn5.

²⁰ Na inom mieste tento fakt akcentuje aj dôvodová správa k zákonu č. 428/2022 Z. z. slovami: „*Žiadateľ je spravdivá laik – občan, od ktorého nemožno spravdivo očakávať, aby sa orientoval vo veľkom množstve právnych predpisov, nehovoriac o tom, že by bolo nespravdivé ho postihovať.*“ Celkovo dôvodová správa odkazuje na potrebu prispôsobenia legislatíve vnímaniu laikov až trikrát. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1173> [online, navštívené dňa: 21.2.2023].

²¹ Nie je bez zaujímavosti, že ani legislatívny proces iniciovaný Ministerstvom spravodlivosti SR s exaktnejším vymedzením pojmu „kontrola“ nepracuje. Tento legislatívny proces pritom bol nepochybne východiskom pre neskorší návrh od skupiny poslancov Národnej rady SR, ktorých novelizačné úsilie bolo pretavené do schváleného zákona č. 428/2022 Z. z. Dostupné znenie z medzirezortného pripomienkového konania tu: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/523> [online, navštívené dňa: 22.2.2023].

²² Napr. § 181 ods. 1 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

²³ Predmetná úprava je obsiahnutá v § 21b ods. 1 až 5 zákona o slobode informácií.

²⁴ Pre podrobnejšiu charakteristiku obsahu pojmu opakované použitie informácie viď. ANDRAŠKO, J.; MESARČÍK, M.: Právne aspekty otvorených údajov. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 37 a nasl. Ohľadom princípov aplikovateľných pre opakované použitie informácií pozri

povinnú osobu vymedzenú v § 21b ods. 3 zákona o slobode informácií (t. j. v zmysle terminológie Smernice 2019/1024 ide o subjekty verejného sektora) a novú kategóriu povinných osôb v zmysle § 21b ods. 5 zákona o slobode informácií (t. j. verejné podniky). Definičná úprava verejných podnikov pritom nadväzuje na charakteristiku právnickej osoby, ktorá je obstarávateľom podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, za súčasného vymedzenia cez konkrétne oblasti činnosti právnickej osoby.

3. Ochrana pred ujmom v hospodárskej súťaži

Ako sme už naznačili vyššie, snahou novelizačných úprav z roku 2022 bolo aj odstránenie výkladových problémov pri určovaní rozsahu informačnej povinnosti s ohľadom na povinné osoby v zmysle § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií. Tento problém sa podarilo odstrániť iba čiastočne, nakoľko pôvodné znenie § 3 ods. 2 zákona o slobode informácií, ako sme ho analyzovali vyššie zostalo zachované, avšak bolo doplnené o formuláciu: *„Toto obmedzenie povinnosti sprístupňovať informácie sa nevzťahuje na povinné osoby podľa § 2 ods. 3, v ktorých majú povinné osoby podľa § 2 ods. 1 a 2 samostatne alebo spoločne výlučnú priamu alebo nepriamu účasť.“*

Novelizované ustanovenie vychádza z premisy, že plnú informačnú povinnosť by mala legislatíva pripisovať iba osobám s výlučným verejnoprávnym majetkovým substrátom. V tomto ohľade zrejme vychádza aj zo záverov judikatúry, na ktorú sme poukazovali vyššie. Problematickým však aj naďalej zostáva postavenie právnických osôb, pri ktorých je minoritným spoločníkom, resp. akcionárom²⁵ iný, než verejný subjekt. V minulosti bol aj súdmi posudzovaným príkladom prípad vodárenských spoločností, ktoré v tom čase odmietali postavenie povinnej osoby. V zmysle právnej úpravy po 1. 1. 2023 síce bude ich status povinných osôb v zmysle § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií nepochybný, avšak rozsah informačnej povinnosti bude naďalej limitovaný v zmysle § 3 ods. 2 zákona o slobode informácií.²⁶

aj: ANDRAŠKO, J.: Opakované použitie výskumných údajov. In: Comenius, roč. 2, č. 2, 2022, s. 8 a nasl.

²⁵ Do úvahy, samozrejme, prichádzajú aj iné právnické osoby, než obchodné spoločnosti, pri ktorých platí nastolená téza obdobne. Príkladom sú občianske združenia, či iné neziskové organizácie.

²⁶ Poukázať môžeme na spoločnosť Bratislavská vodárenská spoločnosť, a. s., ktorej akcionármi sú mestá a obce v Bratislavskom kraji, avšak viac ako 8 percent akcií vlastní samotná Bratislavská

Odlíšná situácia je pri právnických osobách s výlučnou účasťou verejného prvku, ktoré podľa stavu platného po 1. 1. 2023 zdanlivo majú plnú informačnú povinnosť. Do úvahy však treba vziať aj nové obmedzenie prístupu k informáciám v zmysle § 11a zákona o slobode informácií, ktorý stanovuje podmienky obmedzenia sprístupnenia informácií, pokiaľ by hrozilo spôsobenie ujmy v hospodárskej súťaži, za predpokladu neexistencie prevažujúceho verejného záujmu na sprístupnení informácie.²⁷

Novokoncipovaná možnosť odmietnutia sprístupnenia informácie vychádza z logického predpokladu, že povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií participujú na súkromnom trhu a ich postavenie by mohlo byť dôsledkom úplného sprístupnenia verejnosti ohrozené. Táto premisa je nepochybne správna, nakoľko už samotné zahrnutie informačnej povinnosti pre povinné osoby znamená istú personálnu, technickú a časovú záťaž, avšak táto by mala ustúpiť potrebe verejnej kontroly. Neprimeraným zásahom by však bolo, ak by právnické osoby s verejným prvkom boli v dôsledku plného informačného odkrytia zbavené konkurencieschopnosti.

Koncept zvolený zákonodarcom je však mimoriadne zložitý, v niektorých prípadoch sú podmienky na seba nadväzujúce až cez štyri ustanovenia, čím v žiadnom ohľade nie je naplnený účel prehľadnej legislatívy, zrozumiteľnej aj laikovi. Ilustrovať to môžeme na príklade informácie vyžadovanej od právnickej osoby, ktorej jediným akcionárom bude štát. Posledná veta § 3 ods. 2 vylučuje uplatnenie obmedzení stanovených v totožnom ustanovení, okrem ak by šlo o informácie spôsobilé privodiť povinnej osobe ujmu v hospodárskej súťaži. Aj tu ale prichádza do úvahy výnimka podľa § 11a ods. 2, ak ide o informácie o nakladaní s verejnými prostriedkami.

vodárenská spoločnosť, a. s. Týmto spôsobom je vyňatá z plnej informačnej povinnosti. Pre viac pozri: <https://bratislava.sk/mesto-bratislava/sprava-mesta/organizacie-mesta/obchodno-spolocnosti-mesta/bratislavska-vodarenska-spolocnost> [online, navštívené dňa: 22.2.2023]. Ohľadom postavenia vodárenských spoločností bližšie pozri tiež rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 1S/164/2015 zo 16. novembra 2017.

²⁷ V zmysle § 11a zákona o slobode informácií platí: „(1) Povinná osoba podľa § 2 ods. 3 môže obmedziť sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupniť, ak by jej sprístupnenie mohlo tejto povinnej osobe spôsobiť ujmu v hospodárskej súťaži a zároveň záujem povinnej osoby na obmedzení sprístupnenia alebo nesprístupnení prevažuje nad právom verejnosti na prístup k požadovanej informácii.

(2) Obmedzenie podľa odseku 1 sa neuplatní, ak žiadateľ požaduje od povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 informácie, ktoré sa týkajú používania verejných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu iným ako majetkom povinnej osoby podľa § 2 ods. 3, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom, na základe zákona alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie.“

Sumárne možno zhodnotiť, že miera informačnej povinnosti bola pre povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií po 1.1.2023 rozšírená. Zároveň došlo k presunu „dôkazného bremena“ na povinné osoby, ktoré majú v prípade nesprístupnenia informácie pre potenciálnu ujmu v hospodárskej súťaži povinnosť vykonať test proporcionality a oboznámiť s ním žiadateľa o informácie. Legislatívnu úpravu ale nemožno hodnotiť ako prehľadnú a tiež je iba ťažké predpokladať, že by už identifikované komplikácie prístupu verejnosti k informáciám boli zásadným spôsobom vyriešené. Ako pravdepodobnejšie sa javí, že namiesto výkladu pojmu „hospodárenie s verejnými prostriedkami“ bude judikátorne nevyhnutné vysporiadať sa s otázkou potenciálnej ujmy v hospodárskej súťaži.

Záver

Legislatívne zmeny realizované v roku 2022 priniesli zásadnú úpravu prístupu verejnosti k informáciám. Týkajú sa viacerých oblastí, najmä vymedzenia definície pojmu informácia, rozšírenia informačnej povinnosti na nové kategórie právnických osôb, parciálnu špecifikáciu opravných prostriedkov a práva ďalšieho šírenia sprístupnenej informácie a tiež úpravu režimu opakovaného použitia informácie.

Predmetom nášho záujmu bolo posúdenie zmien účinných najmä od 1. januára 2023 na rozsah povinných osôb. Dochádzame k záveru, že ciele vytyčené v Programovom vyhlásení vlády, ale tiež deklarované predkladateľmi novelizačnej úpravy boli dosiahnuté iba parciálne. Jednak ide o komplikovanosť právnej úpravy, ktorá môže byť pre laika iba veľmi ťažko pochopiteľná a tiež ide o zavedenie nových pojmov s nejasným terminologickým vymedzením, ktoré so sebou zrejme prinesú skôr ďalšie výkladové spory, než odstránenie už existujúcich problémov.

Napriek tomu je potrebné prihliadnuť aj na nepochybné pozitíva novej právnej úpravy, ktorá odstraňuje pochybnosti o tzv. plnej informačnej povinnosti právnických osôb so stopercentnou účasťou verejného prvku. Uvedená skutočnosť bola doposiaľ reflektovaná v rozhodovacej praxi najvyšších vnútroštátnych súdnych autorít, no napriek tomu v praxi často dochádzalo k jej nerešpektovaniu a tiež k identifikácií početných nuáns, ktoré bolo opätovne potrebné riešiť novou judikatúrou. Súčasné zákonné znenie v prepojení s dôvodovou správou dáva nádej na odstránenie aspoň niektorých chronických problémov aplikáčnej praxe.

Nemenej vhodným je legislatívne upustenie od naviazania povinnej osoby na moment jej založenia. Súčasná dynamickejšia definícia pri

právnických osobách s verejným prvkom sa javí ako právny konštrukt, ktorý umožní lepšie reagovať na vlastnícku a riadiacu štruktúru povinnej osoby v momente doručenia žiadosti o informácie.

Positívne je tiež potrebné vnímať zavedenie flexibility ohľadom sprístupňovaných údajov, ktoré potenciálne môžu ohroziť trhové postavenie povinných osôb. Ako vhodný prvok považujeme legislatívnu inkorporáciu testu proporcionality, ktorej aplikačné kontúry zrejme v budúcnosti bude musieť opäť stanoviť rozhodovacia prax súdnych autorít. Takéto legislatívne vymedzenie sa síce pri snahe o formalistický výklad právnych predpisov dá ľahšie zneužiť, avšak zároveň vnáša do prostredia s mnohými špecifikami schopnosť pružnej reakcie.

Za samostatnú zmienku zároveň stojí pocit akejsi premárnenej príležitosti. Hoci sa táto otázka dotýka bezprostredného cieľa nášho výskumu iba parciálne, považujeme za dôležité k nej uviesť aspoň krátku poznámku.

Zákon o slobode informácií je mimoriadne citlivým právnym predpisom, nakoľko jeho využiteľnosť v praxi je mnohoraká. Na jednej strane tvorí základný prístup verejnosti ku kontrole vecí verejných, no na druhej strane môže spôsobovať pre verejnú sféru nemalé obštrukcie. Do jeho pripomienkového konania sa preto zapája vždy množstvo subjektov, ktoré majú často protichodné stanoviská. Zmeny v uvedenom predpise preto treba realizovať citlivo a pokiaľ možno, s čo najmenšou frekvenciou, aby nedochádzalo k neprimeranému okliešťovaniu už existujúcich štandardov. Nakoľko Programové vyhlásenie vlády v tomto smere pôsobilo dosť ambiciózne, novelizačné procesy v roku 2022 mohli priniesť výraznejšiu zmenu aj do tých oblastí, ktoré boli v predchádzajúcich procesoch identifikované, avšak doposiaľ zostali nerealizované. Ide najmä o zlepšenie vymožitelnosti práva na informácie, spojené s efektívnejším sankčným mechanizmom, ale najmä skráteným prieskumom (súdny) vo veciach nesprístupnenia informácií.

Bez zlepšenia zostali aj parciálne otázky, ktoré v aplikačnej praxi majú nemalý význam. Príkladom je povinné zverejňovanie zmlúv uzatvorených v bežnom obchodnom styku, pri ktorých je práve definícia „bežného obchodného styku“ v praxi neuralgickým bodom. Taktiež ide o oblasť povinného zverejňovania údajov samosprávami (najmä v súvislosti so zasadnutiami zastupiteľstiev a ich komisií) a zavedeniu exaktných lehôt, nakoľko v praxi ich neexistencia vedie k výkladovým problémom.

Táto príležitosť zostala nevyužitá, pričom je viac, než otázne, či sa v budúcnosti nájde dostatok politickej vôle na realizáciu zmien, ktoré by prispeli k praktickému zefektívneniu verejnej kontroly a prístupu verejnosti k informáciám.

Použitá literatúra

1. ANDRAŠKO, J.: Opakované použitie výskumných údajov. In: Comenius, roč. 2, č. 2, 2022, s. 6-16.
2. ANDRAŠKO, J.; MESARČÍK, M.: Právne aspekty otvorených údajov. Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 176.
3. DOBROVODSKÝ, R.; KOŠIČIAROVÁ, S.: Právo na informácie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 118.
4. IKRÉNYI, P. a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 476.
5. IVANČÍK, J.: Vybrané aspekty prístupu k informáciám od obchodných spoločností s verejným prvkom. In: Justičná revue, roč. 71, č. 12, 2019, s. 1205-1213.
6. JANÁČ, V.: K nepriamej účasti na kapitálových spoločnostiach. In: HUSÁR, J.; CSACH, K. (eds.): Obchodná spoločnosť ako právnická osoba, Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2014, s. 116-131.
7. JAROŠOVÁ, A.; BUZÁSSYOVÁ, K. (eds.): Slovník súčasného slovenského jazyka. H.- L. (2 zv.). Bratislava: Veda, 2011, s. 1087.
8. KAMENEC, T.; PIROŠÍK, V.: Čo nie je tajné, je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 2. vyd. Bratislava: Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2001, s. 44.
9. MACKŮ, E.; ERBENOVÁ, A.: Zmeny v zákone o slobode informácií účinné od 1.1.2023. In: epravo.sk, [online, navštívené dňa: 22.2.2023] dostupné na: https://www.epravo.sk/top/clanky/zmeny-v-zakone-o-slobode-informacii-ucinne-od-112023-5601.html#_ftn5.
10. SOLDÁN, A.: Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Povinnosti miest a obcí. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 152.
11. WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: Via Iuris, 2012, s. 296.