ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2025

Vyhlásené: 28. 3. 2025 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

58

U Z N E S E N I E

Ústavného súdu Slovenskej republiky

č. k. PL. ÚS 6/2025-18 z 12. marca 2025

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Ladislava Duditša (sudca spravodajca), Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského

a) o návrhu **skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky Luciou Plavákovou, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade 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, s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a

b) o návrhu **verejného ochrancu práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky 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, 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 Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

1. Návrhy **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. **P o z a s t a v u j e** 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.
3. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti **n e v y h o v u j e** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh skupiny poslancov na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 28. januára 2025 doručený návrh skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade 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 len „novelizačný zákon“), s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 ústavy a s čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní prijal návrh na ďalšie konanie a zároveň aby pozastavil účinnosť napadnutého novelizačného zákona. Návrhom vo veci samej žiada, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že napadnutý zákon nie je v súlade s označenými referenčnými normami.

2. Skupina poslancov po všeobecnom úvode o význame práva na informácie v demokratickej spoločnosti rozdeľuje svoju vecnú argumentáciu do dvoch častí, ktorých podstatu je možné vymedziť takto:

   (i) zavedenie oprávnenia povinnej osoby požadovať úhradu účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií (§ 21 ods. 1 druhá veta zákona o slobode informácií) je neústavným obmedzením práva na informácie a viacerých ústavných princípov,

   (ii) zavedenie inštitútov „oznámenia“ výšky úhrady a „námietky“ proti vyčísleniu úhrady v novelizovanom znení § 14 zákona o slobode informácií doplnením odsekov 6 a 7 je porušením princípu jasnosti, určitosti a predvídateľnosti právnej normy, ktorý vylučuje arbitrárnosť pri výklade a aplikácii.

3. V podrobnostiach skupina poslancov tvrdí, že napadnutý novelizačný zákon zavedením možnosti požadovať úhradu účelne vynaložených nákladov na sprístupnenie informácií predstavuje prekážku, neprimeranú záťaž pri realizácii účelu práva na informácie, dôsledkom čoho dochádza k obmedzeniu kontroly výkonu verejnej moci zo strany občianskej spoločnosti. Prekážky pri uplatňovaní tohto práva musia byť ústavne odôvodniteľné a nesmú predstavovať neprimeranú záťaž alebo jeho obmedzenie. V tejto súvislosti skupina poslancov zdôrazňuje povahu nákladov, ktoré nie sú ani správnym poplatkom a ani náhradou materiálnych nákladov spojených so zaslaním odpovede žiadateľovi, ale predstavujú uhrádzanie bežnej prevádzky orgánu verejnej moci (tzv. osobohodiny), ako aj úkonov, ktoré štátne orgány uskutočňujú pri výkone svojich povinností.

4. Zavedením možnosti požadovať úhradu účelne vynaložených nákladov na sprístupnenie informácií môže dochádzať k porušeniu princípu nediskriminácie ako súčasti práva na informácie, pretože vytvára nerovnosť v prístupe k verejným informáciám, ktorá môže postihnúť najmä ekonomicky znevýhodnených občanov a vo svojich dôsledkoch viesť k diskriminačným praktikám pri sprístupňovaní informácií orgánmi verejnej moci, ktoré sú zakázané ústavou.

5. Napadnutý zákon porušuje princíp proporcionality podľa čl. 13 ods. 4 ústavy. Samotný cieľ napadnutého zákona je politický a sleduje potlačenie a znechutenie verejnosti pri vyhľadávaní a podávaní žiadostí o verejné informácie od orgánov verejnej moci. V záujme preukázania tohto tvrdenia skupina poslancov odkázala na verejné vyjadrenie predkladateľov napadnutého zákona zo 7. novembra 2024 (vyjadrenie poslanca Andreja Danka), ako aj na to, že zavedenie možnosti požadovať úhradu účelne vynaložených nákladov na sprístupnenie informácií nesúvisí s potrebami praxe, reálnymi administratívnymi nákladmi či riešením hromadného a cieleného zneužívania práva na informácie verejnosťou.

6. Napadnutý zákon porušuje princíp právnej istoty, v súlade s ktorým má byť obsah príslušnej právnej normy formulovaný tak, aby zodpovedal požiadavkám jasnosti, určitosti a predvídateľnosti tejto právnej normy, a tým vylučoval arbitrárnosť v jej výklade a aplikácii. Novozavedené a dosiaľ nepoužívané pojmy „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“ a „účelne vynaložené náklady“ nie sú zákonodarcom zadefinované a nemajú rámcové zákonné parametre. Ich výklad a aplikácia sú tak ponechané na jednotlivé povinné osoby pri spracovaní každej individuálnej žiadosti o sprístupnenie informácie, v dôsledku čoho hrozí v tomto procese svojvôľa.

7. Možnosť požadovať úhradu účelne vynaložených nákladov na sprístupnenie informácií oslabuje zodpovednosť štátu za zachovanie otvoreného vládnutia, robí vládnutie a výkon verejnej moci menej transparentnými, a tak sa dostáva do nesúladu s čl. 26 ods. 5 ústavy.

8. Účinkom požadovania úhrad a poplatkov môže byť odstrašujúci efekt („chilling effect“), teda jav, keď sú jednotlivci alebo subjekty odrádzaní od uplatňovania svojich práv zo strachu z právnych, finančných alebo zo sociálnych následkov. Požadovanie úhrad a poplatkov

v oblasti žiadostí a sprístupňovania informácií, ktorými orgány verejnej moci disponujú, najmä ak sú vysoké, môže odradiť jednotlivcov od uplatňovania ich práva na informácie, pričom podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je takýto následok obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie neprípustný. Vo vzťahu k jednotlivcom takáto úprava vytvára odstrašujúci efekt („chilling effect“), pri ktorom sa jednotlivci môžu vyhýbať žiadaniu informácií zo strachu pred finančnými nákladmi, aj keď sú tieto informácie dôležité pre ich účasť na verejnom živote alebo rozhodovaní.

9. Porušenie čl. 1 ods. 2 ústavy vidí skupina poslancov v porušení viacerých medzinárodných zmlúv o ľudských právach, ktorými sú okrem dohovoru aj Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach či Aarhuský dohovor, ktoré zdôrazňujú význam bezplatného a dostupného verejného prístupu k informáciám.

10. Napokon je napadnutý zákon v rozpore s judikatúrou súdov v oblasti práva na informácie, podľa ktorej poplatky za prístup k informáciám musia byť prísne obmedzené na skutočné materiálne náklady na poskytovanie informácií, pretože právo na informácie má byť prístupné všetkým bez zbytočných finančných prekážok.

11. V druhej časti argumentácie skupina poslancov zdôrazňuje, že právne inštitúty „oznámenia“ a „námietky“ dosiaľ nepoznal nielen zákon o slobode informácií, ale ani správny poriadok, ktorý sa podporne vzťahuje na sprístupňovanie informácií na žiadosť. Zákonodarca nedefinoval „oznámenie“ ani ako individuálny správny akt, ani ako rozhodnutie *sui generis*. Toto „oznámenie“ tak predstavuje akýsi hybridný konštitutívny správny akt, avšak v dôsledku nedefinovania jeho právnej formy je jeho súdny prieskum minimálne sporný, a to napriek tomu, že zasahuje do základných práv dotknutej osoby (žiadateľa infožiadosti). Obdobné závery platia aj pre inštitút „námietky“, ktorá nie je klasickým opravným prostriedkom (sťažnosť, odvolanie, odpor) proti správnemu rozhodnutiu o výške poplatku alebo inej finančnej úhrady. Inštitút „námietky“ vznikol prevzatím procesného prostriedku obrany s hmotnoprávnym účinkom upraveným v civilných sporových konaniach do administratívneho konania s vertikálnym mocenským vzťahom v oblasti výkonu verejnej kontroly výkonu verejnej moci. Pri jeho realizácii tak nemožno vylúčiť nekonzistentnú aplikáciu, čo zasahuje do právnej istoty. Napadnutý zákon nedefinuje, či má „námietka“ smerovať proti samotnej povinnosti úhrady alebo len proti jej výške, alebo proti vyrubeniu v konkrétnej fáze konania, alebo len proti vyhľadávaniu časti informácií, a rovnako pre povinné osoby zákonodarca nestanovuje žiadnu lehotu na vybavenie podaných „námietok“.

II.
Návrh verejného ochrancu práv na začatie konania o súlade právnych predpisov

12. Ústavnému súdu bol 29. januára 2025 doručený návrh verejného ochrancu práv (ďalej aj „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií v znení novelizačného zákona 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 ústavy samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy a s čl. 10 dohovoru. Verejný ochranca práv žiada ústavný súd prijať návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu a pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení zákona o slobode informácií. Vo veci samej navrhuje, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že napadnuté ustanovenia zákona o slobode informácií nie sú v súlade s označenými referenčnými normami.

13. Výhrady navrhovateľa k súladu napadnutých ustanovení sa týkajú predovšetkým § 14 ods. 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií. Nesúlad § 14 ods. 6 tohto zákona s referenčnými normami ústavy a dohovoru vidí v jeho prvej vete, teda v oprávnení povinnej osoby určiť, že v danom prípade bude vyžadovať od žiadateľa úhradu, ako aj v oprávnení ju vyčísliť. Keďže po prípadnej derogácii prvej vety § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií by celé toto ustanovenie stratilo opodstatnenie, napáda ho v celom rozsahu. Navyše verejný ochranca práv poukázal na logickú obsahovú i procesnú nadväznosť ustanovení § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií. Napadnutými ustanoveniami zavedené obmedzenie základného práva na informácie nespĺňa všeobecné ústavné požiadavky obmedzovania základných práv a slobôd, ako ani osobitné požiadavky na obmedzenie základného práva na informácie.

14. Svoju argumentáciu verejný ochranca práv rozdelil do dvoch častí. V prvej namieta rozpor napadnutých ustanovení s princípom právnej istoty, zásadou predvídateľnosti práva a zásadou legality. Zákonodarca novelou zaviedol do zákona o slobode informácií nový legálny pojem „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“, ktorý nijakým spôsobom nedefinoval, a to ani rámcovo. Ide o mimoriadne neurčitý právny pojem, ktorého obsah, resp. rozsah nedefinuje ani žiadny iný právny predpis, dokonca ho nie je možné konkretizovať ani v bežnom jazyku. Zákonodarca podmienil možnosť povinných osôb požadovať úhradu aj zvýšeným stupňom rozsiahlosti, teda zvýšeným stupňom už aj tak neurčitého pojmu „rozsiahle vyhľadávanie“, čím spôsobil, že zo znenia napadnutého ustanovenia nie je možné vyvodiť žiadne rámce úvahy povinných osôb pri posudzovaní situácií, v ktorých sprístupnenie informácií podmienili úhradou nákladov. Uloženie povinnosti uhradiť náklady a určenie medzí realizácie základného práva na informácie je teda ponechané výlučne na posúdení jednotlivých povinných osôb vo forme individuálnych správnych aktov (oznámenie v zmysle § 14 ods. 6 zákona o slobode informácií). Zákonodarca tak vopred rezignuje na zavedenie legislatívnych limitov pred rozpínavou interpretačnou právomocou exekutívnej moci v štáte.

15. Rovnaké výhrady neurčitosti, nejasnosti a zrozumiteľnosti pri ukladaní povinností a určení medzí základného práva na informácie je potrebné vidieť aj vo vzťahu k vyčísľovaniu úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií, pretože zákon neustanovuje presnú sumu úhrady, ale ani spôsob jej výpočtu vo vzťahu ku kvantifikácii rozsahu informácií. Zákon o slobode informácií už pred novelou obsahoval možnosť požadovať úhradu materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi, ktorého vyčíslenie konkretizuje podzákonný predpis. Určovanie výšky úhrady nákladov za „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“ však zákonodarca nekonkretizoval ani zákonným splnomocnením na vydanie vykonávacieho právneho predpisu, čím určenie jeho výšky ponechal plne na jednotlivé povinné osoby.

16. Nejasne a vágne vymedzená možnosť uloženia povinnosti podľa § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií je procesne konkretizovaná v § 14 ods. 6 tohto zákona a takto je obmedzený prístup k základnému právu na informácie podľa § 14 ods. 7 tohto zákona. Zásadnými vadami nedodržania zásady legality vedúcimi k nedodržaniu podmienok obmedzovania základného práva na informácie tak trpia všetky tri napadnuté ustanovenia.

17. V aplikačnej praxi sa nejednoznačnosť tejto právnej úpravy prejaví aj rozdielnou aplikáciou napadnutých ustanovení jednotlivými povinnými osobami, čo, prirodzene, spôsobí v praxi orgánov aplikácie práva porušenie princípu rovnosti premietnutého v čl. 13 ods. 3 ústavy, ktorý sú tieto povinné dodržiavať. Podmieňovanie vyhľadávania a mimoriadne rozsiahleho sprístupnenia informácií zaplatením finančnej úhrady v nešpecifikovanej výške spôsobí nerovnosť vo vzťahu k žiadateľom o informácie z dôvodu majetku, ktorý predstavuje zakázaný diskriminačný dôvod, resp. takáto úprava je v rozpore s požiadavkou zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy,

18. V druhej časti argumentácie navrhovateľ namieta, že napadnuté ustanovenia zákona o slobode informácií nespĺňajú podmienky testu proporcionality. Obmedzenie základného práva na informácie povinnosťou úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií nie je možné jednoznačne podriadiť pod niektorý z legitímnych cieľov vymedzených v čl. 26 ods. 4 ústavy a v čl. 10 ods. 2 dohovoru. V dôvodovej správe uvedený primárny cieľ dotknutej novely zákona o slobode informácií, ktorým je predchádzanie zaťažovania administratívnych kapacít povinných osôb a ich ochrana pred zneužívaním práva na informácie, nepredstavuje dostatočne silný dôvod na naplnenie podmienok vhodnosti a nevyhnutnosti v teste proporcionality. Zvýšená záťaž povinných osôb vytvárajúca tlak na realizáciu ich činností vyžadovaných právnym poriadkom bez preukázateľného faktického a bezprostredného rizika nemožnosti plniť ich zákonné funkcie nemôže predstavovať dostatočný dôvod obmedzenia základného práva na prístup k informáciám. V tejto súvislosti poukázal aj na to, že verejne nie je známy žiadny prípad, v ktorom by činnosť niektorej z povinných osôb bola v dôsledku „zavalenia“ infožiadosťami paralyzovaná v plnení jej primárneho predmetu činnosti. Sprístupňovanie rovnakých informácií bude v dôsledku prijatia napadnutých ustanovení 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.

19. Zákonodarcom sledovaný cieľ bolo možné dosiahnuť aj menej invazívnymi prostriedkami, ktoré by do práva na informácie zasahovali v menšej intenzite. Predchádzajúca právna úprava i ustálená judikatúra správnych súdov sa vysporiadali samy so zneužívaním práva na informácie a šikanóznym výkonom tohto práva, ktorými zákonodarca v dôvodovej správe argumentuje, aplikujúc zásadu zákazu zneužitia práva na informácie. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veciach sp. zn. 1Sžik 1/2021, 6 Sžik 2/2021 alebo sp. zn. 5 Sžik 5/2020 definoval kritériá, pri ktorých splnení ide o zneužitie práva na informácie a v ktorých sú povinné osoby oprávnené nevyhovieť žiadosti o sprístupnenie informácií. Ako problematické, chybné a ústavne neudržateľné vidí navrhovateľ spájanie samotného rozsahu vyhľadávania a sprístupňovania informácií so šikanóznym výkonom práva na informácie. Napadnuté ustanovenia nie sú spôsobilé úplne odstrániť šikanózne infožiadosti na rozdiel od aplikácie zákazu zneužitia práva, ktorý umožňuje takýmto žiadostiam bez ďalšieho nevyhovieť a informácie nesprístupniť. Ďalším spôsobom, ako ochrániť povinné osoby pred podávaním šikanóznych žiadostí o sprístupnenie informácií, by bolo prijatie právnej úpravy, ktorá by síce vo vymedzených prípadoch umožňovala požadovať úhradu za vyhľadávanie informácií, 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.

III.
Predbežné prerokovanie návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov

20. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 3/2025-13 z 12. februára 2025 rozhodol o spojení oboch návrhov na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 255/2025.

21. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

22. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že obom navrhovateľom patrí legitimácia na podanie návrhu, a to podľa čl. 130 ods. 1 písm. a), resp. písm. h) ústavy. Z prílohy k návrhu skupiny poslancov vyplýva, že ho podalo 33 poslancov národnej rady, čím je splnená podmienka podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy. Obaja navrhovatelia v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne označili ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, národnú radu, ktorá napadnutý právny predpis prijala. Z obsahu návrhov na začatie konania vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde.

23. Kým skupina poslancov napáda novelizačný zákon ako celok, verejný ochranca práv napáda konkrétne ustanovenia konsolidovaného znenia zákona o slobode informácií. Napriek rozdielnej technike prístupu navrhovateľov k definovaniu rozsahu ústavného prieskumu ústavný súd konštatuje, že obaja navrhovatelia označili právny predpis, resp. jeho časť, ktorého nesúlad namietajú, a uvádzajú dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy a dohovoru. Samotné dôvody nesúladu napadnutého právneho predpisu, resp. jeho časti podrobí ústavný súd meritórnemu prieskumu, kde sa vysporiada aj so spomenutým rozdielnym prístupom k prieskumu.

24. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrhy pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto boli návrhy v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijaté na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

IV.
Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona

IV.1. Návrhy na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona:

25. Obaja navrhovatelia spolu s návrhom na začatie konania podali aj návrhy na pozastavenie účinnosti nimi napadnutých právnych predpisov. Skupina poslancov tvrdí, že účinnosťou napadnutého novelizačného zákona môže dôjsť k nezvratným dopadom na výkon verejnej kontroly výkonu verejnej moci prostredníctvom žiadostí o informácie zástupcami občianskej spoločnosti. Mnohí žiadatelia sa, či už z dôvodu *„chilling“* efektu, alebo pre finančnú nedostupnosť, nemusia dostať k verejným informáciám, ktoré sú pre nich z pohľadu kontroly verejnej moci esenciálne. Rovnako určitú časť informácií (napr. z dôvodu politickej citlivosti) môže časť povinných osôb (napr. ministerstvá) automaticky začať podmieňovať úhradou účelne vynaložených nákladov na sprístupnenie informácií z dôvodu nezadefinovaného pojmu „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“. Dôvod na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona vidia napokon aj v tom, že vágnosť a širokosť textu napadnutého zákona bude povinným osobám dovoľovať svojvoľne podmieňovať sprístupňovanie informácií touto úhradou na ťarchu práv žiadateľov.

26. Verejný ochranca práv svoj návrh na pozastavenie účinnosti ním napadnutých ustanovení odôvodnil v prvom rade existenciou ohrozenia základného práva na informácie, ktorého výkon bude podmieňovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami a prekážkami v podobe vágne formulovaných oprávnení povinných osôb, čím dôjde k zníženiu štandardu ochrany a realizácie základného práva na informácie, ktoré je dostatočne reálne, konkretizované a bezprostredné. Druhým dôvodom na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení je hrozba vzniku vážneho nenapraviteľného následku v podobe nesprístupnenia informácie, resp. v podobe majetkovej ujmy žiadateľov o informácie, ktorú by spätne nebolo možné napraviť (s prihliadnutím na *ex nunc* účinok nálezu ústavného súdu). Napadnuté ustanovenia zavádzajú do zákona o slobode informácií nové pojmy a inštitúty, ktoré vyvolávajú stav právnej neistoty žiadateľov o informácie a v aplikačnej praxi týchto ustanovení povinnými osobami. Navrhovateľ zastáva názor, že menej závažné dôsledky vyvolá pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, keď by platil doterajší právny stav za zachovania právnej istoty.

27. Pri posudzovaní obsahu návrhov na pozastavenie účinnosti ústavný súd zistil, že hoci skupina poslancov navrhla pozastavenie celého novelizačného zákona, dôvody navrhovaného pozastavenia sa týkajú výlučne nového „procesného“ obmedzenia prístupu k informáciám zavedeného novelizovaným znením § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií. Rovnaký rozsah návrhu na pozastavenie účinnosti obsahuje aj návrh verejného ochrancu práv, a preto bude ústavný súd pre účely rozhodovania o pozastavení účinnosti posudzovať oba návrhy spoločne.

IV.2. Všeobecne k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu:

28. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

29. Pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarcu, preto k nemu ústavný súd pristupuje výnimočne, pričom sa vo svojich rozhodnutiach k podmienkam na pozastavenie účinnosti zákonnej úpravy opakovane vyslovil, keď uviedol, že „... článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie.“ (PL. ÚS 24/2019-26, bod 43).

30. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného

a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp deľby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017).

31. Pridržiavajúc sa stabilizovanej judikatúry k možnosti pozastaviť účinnosť napadnutých právnych noriem, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva, ústavný súd uvádza, že k pozastaveniu pristúpi na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o bezprostrednom ohrození týchto hodnôt. Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétnosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktoré v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodnia vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (PL. ÚS 26/2019, bod 21, PL. ÚS 5/2022, body 18 – 19).

32. Ústavný súd musí pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti dbať na to, aby pozastavením nevniesol do aplikácie práva ešte väčšiu neistotu (prípadne iné nežiaduce následky) než ponechaním účinnosti preskúmavanej právnej úpravy.

IV.3. Posúdenie návrhov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona:

33. Právo na informácie patrí medzi politické práva, ktorých uplatňovaním sa jednotlivci realizujú vo verejnom živote štátu. Právo vyhľadávať informácie môže byť obmedzené zákonom (čl. 26 ods. 4 ústavy), pričom pre toto obmedzenie sú relevantné nielen ustanovenia zákona o slobode informácií explicitne vymedzujúce obmedzenia v prístupe k informáciám, ale aj iné právne predpisy, chrániace práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie a mravnosť. Obmedzujúce zásahy do tohto práva sa posudzujú v spojení s čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy.

34. Navrhovatelia odôvodňujú návrh na pozastavenie účinnosti ohrozením práva na informácie v spojení s hrozbou vážneho a nenapraviteľného následku na strane žiadateľov. Napadnuté ustanovenia podľa nich zavádzajú neprimerané podmienky a prekážky výkonu tohto práva.

35. Napadnuté ustanovenia zavádzajú nový mechanizmus prístupu k niektorým informáciám podmieňujúci ich poskytnutie zaplatením úhrady „účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.“. Dôsledkom nezaplatenia úhrady alebo nepodania námietky proti oznámeniu o požadovaní úhrady je odloženie žiadosti o informáciu. Právne inštitúty „písomného oznámenia“ povinnej osoby a „námietky“, o ktorej rozhoduje odvolací orgán, sú novozavedené novelou zákona. V písomnom oznámení vyčísľuje povinná osoba výšku úhrady, na základe námietky žiadateľa odvolací orgán vyčíslenie potvrdí alebo zníži. Zákon ukladá povinnej osobe v oznámení ozrejmiť, na základe akých skutočností a akým spôsobom výšku úhrady vyčíslila. Úhrada má pritom odrážať „účelne vynaložené náklady“ povinnej osoby.

36. Ústavný súd sa stotožňuje s navrhovateľmi v ich vnímaní možných negatívnych následkov novej právnej úpravy spočívajúcej v zavedení nových právnych inštitútov do zákona o slobode informácií, ktorého doterajšiu interpretáciu a aplikáciu je možné považovať za dlhodobo ustálenú praxou povinných osôb aj rozhodovacou činnosťou najvyšších súdnych autorít. Naopak, zavedenie nového právneho inštitútu úhrady nákladov s použitím relatívne neurčitého pojmu „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“ v hypotéze § 21 ods. 1 tohto zákona za súčasnej absencie limitácie požadovanej výšky úhrady podstatne zasahuje do existujúcej právnej istoty žiadateľov o poskytnutie informácií. Pritom interpretáciu novozavedených pojmov ponecháva na každej povinnej osobe. Následkom aplikácie novej právnej úpravy bude tak buď odloženie žiadosti o informáciu (pri nezaplatení úhrady), alebo vynaloženie úhrady žiadateľom bez možnosti jej refundácie v prípade vyhovujúceho nálezu ústavného súdu.

Ústavný súd pritom neberie do úvahy prípadnú výšku náhrady, ale samotnú povahu obmedzenia prístupu k informácii. Oba vzniknuté následky možno považovať za nenapraviteľné pre adresátov právneho predpisu (PL. ÚS 95/2011). Ústavný súd síce nevylučuje, že by na prípadnú nesúladnosť tohto zákona s referenčnými kritériami prihliadol zákonodarca v legislatívnej činnosti, takéto riešenie nie je možné predpokladať s absolútnou istotou. Povedané inak, v prípade vyslovenia nesúladu právnej úpravy s referenčnými normami by mohlo byť obťažné spätne navrátiť stratený majetok osobám, na ktoré zákon dopadá (PL. ÚS 18/2014).

37. Ústavný súd dospel k záveru, že hrozba nepriaznivých dopadov do sféry adresátov zákona je reálna, priama a konkrétna, preto rozhodol o pozastavení účinnosti § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety zákona o slobode informácií v jeho novelizovanom znení účinnom od 1. marca 2025.

38. Skupina poslancov navrhovala pozastavenie účinnosti celého novelizačného zákona, pričom k dôvodom pozastavenia vo vzťahu k ostatným ustanoveniam (nad rámec výroku o pozastavení) neposkytla žiadnu relevantnú argumentáciu, preto jej návrhu ústavný súd vo zvyšnom rozsahu nevyhovel.

39. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

40. V dôsledku rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa nebudú uplatňovať § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhá veta zákona o slobode informácií v znení novelizačného zákona. K tejto zmene dochádza všeobecnou záväznosťou tohto uznesenia, teda odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (§ 83 zákona o ústavnom súde).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 12. marca 2025

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.