



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2025-65

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

a) o návrhu **skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky** 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. Ustanovenie § 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, **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov a verejného ochrancu práv **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 „novelizovaný 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 súčasť práva na informácie, pretože sa 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 arbitrážnosť 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 (ďalej len „ESLP“) 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 správnomu 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 vyčíslieť. 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 vyčísl'ovaniu 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 podriaďiť 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“ infožiadost'ami 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 zákonodarcia 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 pri 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 šikanózných žiadostí o sprístupnenie informácií, by bolo prijatie právnej úpravy, ktorá by síce vo vymedzených prípadoch umožňovala požadovať úhradu za vyhľadanie 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.

Priebeh konania na ústavnom súde a stanoviská účastníkov konania, vedľajšieho účastníka a zástupcov odbornej verejnosti

20. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 3/2025-13 z 12. februára 2025 rozhodol o spojení oboch návrhov na spoločné konanie. Po spojení vecí ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 6/2025-18 z 12. marca 2025 prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie v celom rozsahu a vyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení, t. j. pozastavil 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. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti ústavný súd nevyhovel.

III.1. Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky:

21. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) v písomnom podaní zo 6. mája 2025 oznámila, že nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci, a zároveň vyslovila súhlas s upustením od ústneho pojednávania. Súčasťou vyjadrenia národnej rady bola dokumentácia z legislatívneho procesu.

III.2. Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky:

22. Vláda Slovenskej republiky ako vedľajší účastník zastúpený Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vedľajší účastník“) predložila stanovisko zo 16. mája 2025, v ktorého úvode uviedla, že sa s podaným návrhom nestotožňuje a navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že sa návrhu nevyhovuje.

23. Vedľajší účastník obhajuje napadnutú právnu úpravu tým, že neobmedzuje právo na informácie, ale smeruje k eliminácii paralyzovania orgánov verejnej moci neprimeraným výkonom ústavného práva na prístup k informáciám. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že téma spoplatnenia práva na informácie je legitímna vzhľadom na to, že v aplikačnej praxi sú evidované dlhotrvajúce problémy vznikajúce v prípadoch, keď sú povinné osoby zahlcované častými alebo nadmernými požiadavkami na sprístupnenie informácií, ktorých vybavenie si vyžaduje aktívnejšiu činnosť povinnej osoby, ktorá ohrozuje jej hlavnú činnosť, na ktorú bola zriadená.

24. Vedľajší účastník odkazuje na českú právnu úpravu, ktorá mala prispieť v podmienkach Českej republiky k eliminácii zneužívania zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

25. Vedľajší účastník ďalej odôvodňuje, že pojmy „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií“ a „účelne vynaložené náklady“ sú z hľadiska ich jazykového vyjadrenia jednoznačné. K novozavedeným inštitútom „oznámenia“ a „námietok“ uvádza, že práve prostredníctvom oznámenia je zabezpečená predvídateľnosť práva, keď žiadateľ bude pred poskytnutím informácie informovaný o výške poplatku. Proti vyčísleniu úhrady za poskytnutie informácie sa bude môcť žiadateľ brániť podaním námietky, o ktorej rozhodne odvolací orgán.

III.3. Stanovisko zástupcov odbornej verejnosti (*amicus curiae*):

26. K návrhu verejného ochrancu práv predložili v zmysle § 86 ods. 4 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“) spoločné stanovisko mimovládne organizácie Nadácia Zastavme korupciu, VIA IURIS, o.z., Transparency International Slovensko, MEMO 98 a INEKO, ktorého obsah vzal ústavný súd na vedomie.

III.4. Vyjadrenie (replika) navrhovateľov:

27. Verejný ochranca práv sa v replike nestotožnil so stanoviskom vlády, ktoré neobsahuje argumenty zásadne spochybňujúce jeho návrh. K vládou označenému legitímnemu cieľu, ktorým má byť zamedzenie podávania rozsiahlych a šikanóznych žiadostí o sprístupnenie informácií opakuje, že takému obmedzeniu práva na informácie absentuje akákoľvek analýza, štúdia či uverejnenie konkrétnych príkladov a takýto účel nebol preukázaný ani v legislatívnom procese. Opakuje, že práve doktrína zákazu zneužitia práva, resp. šikanózneho výkonu práva pokrýva a rieši situácie, keď žiadateľ primárne nevyužíva právo na informácie, ale sleduje iný účel ako zahltenie povinnej osoby. K argumentu vlády o fakultatívnosti ukladania povinnosti úhrady za mimoriadne vyhľadávanie uvádza, že to neeliminuje neprimeraný zásah do právnej istoty a predvídateľnosti práva a navyše nepredstavuje žiadnu záruku proti neprimeranému zásahu do základných práv a slobôd. Ak podľa vlády nie je možné exaktne regulovať situácie, keď dochádza k mimoriadne

rozsiahlemu vyhľadávaniu informácií, lebo to závisí od okolností na strane povinnej osoby, tak to len podčiarkuje neústavné obmedzenie základného práva na informácie.

28. Skupina poslancov k vyjadreniam vedľajšieho účastníka a národnej rady nezaujala žiadne stanovisko.

III.5. Ústne pojednávanie:

29. Z dôvodu, že o ústne pojednávanie žiaden z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci, ústavný súd upustil od ústneho pojednávania, keďže vzhľadom na podrobné písomné podania účastníkov konania od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

IV.

Posúdenie dôvodnosti návrhov (východiská a právne závery ústavného súdu)

IV.1. Všeobecné východiská k právu na informácie v medzinárodnom kontexte:

30. Právo na slobodný prístup k informáciám bolo na medzinárodnej úrovni deklarované už vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv vyhlásenej Valným zhromaždením Organizácie spojených národov 10. decembra 1948 (ďalej len „deklarácia“), a to v jej článku 19, ktorý znie: *„Každý má právo na slobodu presvedčenia a prejavu; toto právo nepripúšťa, aby niekto trpel ujmu za svoje presvedčenie a zahrňuje právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky akýmikoľvek prostriedkami a bez ohľadu na hranice.“*

31. Medzinárodne pôsobiaca organizácia ARTICLE 19 založená v roku 1987 v Londýne (pomenovaná podľa spomínaného čl. 19 deklarácie) vypracovala v roku 1999 (aktualizované v roku 2015) dokument s názvom *Princípy práva na informácie* (dostupné na <https://www.article19.org/resources/right-to-know-day-the-right-to-know-principles-in-10-languages/>), na ktorý sa vo svojich dokumentoch odvoláva aj Výbor OSN pre ľudské práva (napr. rezolúcia č. 2000/38 z 20. apríla 2000). Podľa *princípu 6* s názvom „Costs“ (náklady) platí základné pravidlo, že jednotlivcov by nemali odradiť náklady od získavania verejných informácií. Náklady na získanie prístupu k informáciám, ktoré majú v držbe verejné orgány, by nemali brániť osobám v požadovaní informácií verejného záujmu, keďže podstatou zákonov o slobodnom prístupe k informáciám je podpora otvoreného prístupu k informáciám. Vo všeobecnosti by mala platiť zásada, že informácie sa poskytujú bezplatne alebo za nízke náklady, ktoré sú limitované na skutočné náklady za reprodukciu a doručenie.

32. Deklarácia síce nemá povahu medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a nie je v Slovenskej republike prameňom práva, napriek tomu je považovaná za základný dokument v oblasti ľudských práv, ktorý síce nemá právnu záväznosť, ale jeho význam spočíva v programovom charaktere, inšpiratívnosti pre prijatie iných medzinárodných dokumentov, ale aj ústavných dokumentov národných štátov a v neposlednej miere slúži aj ako významné interpretačné pravidlo pri kontrole dodržiavania ľudských práv (m. m. SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. 1. zväzok*. Paneurópska vysoká škola a Eurokódex, Bratislava, 2011, s. 35.). Nemožno opomenúť ani to, že na deklaráciu priamo odkazuje preambula k dohovoru.

33. Vo vzťahu k medzinárodným záväzkom vyplývajúcim z dohovoru je potrebné uviesť, že podľa judikatúry ESLP spadá právo slobodne prijímať informácie pod rozsah čl. 10 dohovoru (Magyar Helsinki Bizottság v. Maďarsko, č. 18030/11 z 8. 11. 2016) vrátane situácií, ak povinnosť poskytovať informácie vyplýva zo zákona (Association BURESTOP 55 a iní v. Francúzsko, č. 56176/18 z 1. 7. 2021).

34. Právo byť informovaný znamená pre štát povinnosť zdržať sa vytvárať prekážky v prístupe k informáciám, ktoré sa týkajú verejného záujmu. Podstata slobodného prístupu k informáciám vychádza z princípu transparentnosti a otvorenosti, čo znamená, že právny poriadok by nemal prístup k informácii podmieňovať žiadnymi osobitnými podmienkami, pretože zmyslom princípu je podporiť voľný prístup k informáciám (m. m. rozhodnutia ESLP vo veciach Magyar Helsinki Bizottság, č. 18030/11 z 8. 11. 2016 a Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria, č. 39534/07 z 28. 11. 2013).

35. Na pôde Rady Európy prijal Výbor ministrov odporúčanie Rec(2002)2 o prístupe k úradným dokumentom, ktoré definuje minimálne štandardy práva prístupu k nim, „*berúc do úvahy dôležitosť transparentnosti verejnej správy a ľahkej dostupnosti informácií o otázkach verejného záujmu v pluralitnej demokratickej spoločnosti*“. Odporúčanie presadzuje všeobecnú požiadavku, aby bol prístup k informáciám zabezpečený na základe „rovnosti a podľa jasných pravidiel“. Právo na prístup k úradným dokumentom chápe ako záruku: (i) efektívnosti a účinnosti verejnej správy, (ii) integrity verejnej správy (keďže znižuje riziko korupcie vo verejnej správe), (iii) fungovania verejnej správy ako služby verejnosti, (iv) posilňovania dôvery verejnosti v štátne orgány. Z hmotnoprávneho hľadiska vyjadruje právo osoby na informáciu bez toho, aby musela preukazovať osobitný záujem na jej sprístupnení. Informácie sa žiadateľovi musia sprístupniť bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. V článku VIII odseku 2 odporúčanie umožňuje požadovať od žiadateľa poplatok spojený so sprístupnením informácie, a to výslovne len za kópiu úradného dokumentu, ktorý má byť primeraný a nemal by presiahnuť skutočné náklady, ktoré orgánu verejnej moci vznikli.

36. Zvýšená pozornosť, ktorú Rada Európy naďalej venuje prístupu k úradným dokumentom, bola aktuálne zavŕšená pripravením Dohovoru o prístupe k úradným dokumentom podpísaného dvanástimi členskými štátmi 18. júna 2009 v Tromsø. Podľa jeho článku 7 ods. 2 žiadateľovi môže byť za vyhotovenie kópie úradného dokumentu účtovaný poplatok, ktorý má byť rozumný a nepresahujúci skutočné náklady za vyhotovenie kópie a doručenie dokumentu. Dohovor je otvorený na podpis a hoci Slovenská republika k nemu zatiaľ nepristúpila, jeho obsah je vyjadrením dôležitosti transparentnosti činnosti verejných orgánov v pluralitnej a demokratickej spoločnosti.

37. Z chápania obsahu práva na informácie v spomenutých dokumentoch medzinárodných autorít s povahou „soft law“ vyplýva, že náhrada za poskytnutie informácií sa môže vzťahovať výlučne iba na materiálne náklady, ktoré vznikli a sú spojené so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov (napr. náklad na kancelársky papier, dátový nosič a pod.) alebo s odoslaním informácie žiadateľovi (obálka, poštovné). Poplatok sa poskytnutie informácie nemá predstavovať cenu za službu v podobe odmeny za činnosť smerujúcu k spracovaniu informácie. Poskytnutie informácie má byť z pohľadu povinnej osoby finančne neutrálne, t. j. nemá znášať bremeno materiálnych nákladov a zároveň nesmie vyžadovať platby nad rámec týchto nákladov.

38. Ak by ústavný súd pristúpil k interpretácii obsahu práva na informácie v jeho posudzovanom prvku výlučne na báze citovaných existujúcich medzinárodných štandardov, bolo by možné dospieť k záveru, že bezplatnosť poskytovania informácií implicitne vyplýva z čl. 10 dohovoru a jeho optikou interpretovaného čl. 26 ústavy, čo podporuje aj pôvodná dôvodová správa k zákonu o slobode informácií a prax jeho viac ako dvadsaťpäťročného uplatňovania.

39. Medzinárodný štandard, že informácie sa sprístupňujú v zásade bezplatne, vychádza z tézy, že podmieňovanie realizácie práva na slobodný prístup k informáciám povinným vyžadovaním úhrady za poskytnutie informácie vedie k znevýhodňovaniu tých žiadateľov, ktorí za sprístupnenie informácie nemôžu zaplatiť, a tým i k porušeniu princípu rovnosti. Celkom oprávnené je však možné požadovať, aby povinný subjekt mal možnosť žiadať úhradu materiálnych nákladov spojených s vyhotovovaním kópií, obstaraním nosičov dát a odoslaním informácie.

40. Z tohto výsostne medzinárodnoprávného aspektu tak vyplýva záver, že zavedením akejkoľvek ďalšej finančnej záťaže oprávnenej osoby, k čomu došlo prijatím novelizačného zákona, sa znižuje štandard ochrany a realizácie základného práva na informácie založený na pôvodnej viac ako 25 rokov uplatňovanej právnej úprave slobodného prístupu k informáciám vychádzajúcej zo zásady bezplatnosti poskytovaných informácií (s výnimkou materiálnych nákladov). Úlohou ústavného súdu tak bolo posúdiť, či táto zmena štandardu prístupu k informáciám zakladá zo strany zákonodarcu taký zásah do navrhovateľmi označených práv, ktorý je z hľadiska ústavnoprávnej ochrany neprípustný.

IV.2. K namietanému nesúladu napadnutej úpravy s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2, 3 a 4 a čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 ústavy a čl. 10 dohovoru:

41. Základné právo na slobodu prejavu je zakotvené v čl. 26 ústavy, ktorý znie:

Čl. 26

- (1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.*
- (2) Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povolovaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.*
- (3) Cenzúra sa zakazuje.*
- (4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.*
- (5) Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.*

42. Podstata základného práva na informácie podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy spočíva v možnosti každého slobodne sa dozvedieť informáciu, získať informáciu do svojej dispozičnej sféry, spracovať pre svoju potrebu takto slobodne získanú informáciu a podľa uváženia ju aj ďalej rozširovať. Právo na informácie slúži na vyhľadávanie, prijímanie a aj rozširovanie názorov, myšlienok a informácií, čo je nevyhnutné pre riadne fungovanie pluralitnej spoločnosti ako základu demokracie.

43. Jedným z kľúčových významov práva na informácie je jeho kontrolná funkcia vo vzťahu k fungovaniu verejnej moci (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 SŽi 1/2011 z 15. 12. 2011). Právo na informácie slúži aj ako poistka pred zneužívaním moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone (m. m. PL. ÚS 1/09), čím zároveň naplňa funkciu realizácie princípu transparentnosti výkonu verejnej moci (PL. ÚS 7/2017). Právo na informácie vo svojej podstate predstavuje vstupnú bránu k plnohodnotnému uplatňovaniu ostatných politických práv (sloboda prejavu, volebné právo a ďalšie, PL. ÚS 26/2019). V dôsledku týchto aspektov a funkcií práva na informácie presahuje charakter individuálneho základného práva patriaceho jednotlivcovi, pretože prispieva k celospoločenskej kontrole verejnej moci, ktorá je vykonávaná občianskou spoločnosťou v prospech všetkých občanov.

44. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu obmedziť základné práva a slobody možno len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého verejného záujmu, pričom opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 6/2019).

45. V prípade prijatia zákona obmedzujúceho základné práva a slobody musia byť zohľadnené požiadavky a limity čl. 13 ods. 4 ústavy, ktorý predstavuje základné ústavné interpretačné pravidlo konania zákonodarcu pri prijímaní takých zákonov. Táto požiadavka preto musí platiť aj v prípade obmedzenia práva na informácie spoplatnením žiadostí o poskytnutie informácie podľa napadnutej novely.

46. Obmedzenie základného práva a slobody sa môže použiť len na legitímny cieľ. Z ústavnej požiadavky dbať pri obmedzení základných práv a slobôd na ich podstatu a zmysel a toto obmedzenie použiť len na ustanovený cieľ vyplýva povinnosť zákonodarcu zachovať princíp proporcionality medzi cieľom, ktorý sleduje zavedením a právnou úpravou určitého právneho inštitútu, a charakterom a intenzitou tohto inštitútu. Prekročenie princípu proporcionality zakladá nielen porušenie čl. 13 ods. 4 ústavy, ale zasahuje aj do materiálne chápaného právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

47. Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je pre prvú generáciu ľudských práv (občianske a politické práva, kam patrí aj právo prijímať informácie) založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom (účelom), teda hľadisko vhodnosti. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 14/2020).

48. Ústava v čl. 26 ods. 4 výslovne dovoľuje právo na informácie obmedziť pri naplnení troch ústavných podmienok, a to (i) formálnej podmienky spočívajúcej v zákonnosti (zásah musí byť povolený zákonom, resp. obmedzenie musí mať formu zákona) a dvoch materiálnych podmienok spočívajúcich v (ii) legitímnosti cieľa (ústava taxatívne vymedzuje dôvody obmedzenia slobody prejavu) a (iii) nevyhnutnosti zásahu v demokratickej spoločnosti. Tieto podmienky musia byť splnené súčasne, pričom ústavný text nedovoľuje upustiť od splnenia čo i len jednej z nich.

49. V posudzovanej veci je nesporné, že obmedzenie práva na informácie zavedené napadnutou právnou úpravou spĺňa podmienku zákonnej úpravy medzi základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 2 ústavy, keďže má formu zákona. Polemiku môže vyvolávať otázka, či spĺňa aj ďalšie podmienky legality (prístupnosť a dostatočná jasnosť, presnosť a predvídateľnosť právnej úpravy či možnosť jednotlivcov náležite sa oboznámiť s obsahom príslušnej právnej úpravy, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 16/2018).

50. Pri teste proporcionality je potrebné sa v prvom rade zaoberať otázkou, či napadnutá právna norma rešpektuje podstatu označeného základného práva a sleduje legitímny cieľ. Obsahom prvého kroku (štádia) testu proporcionality v materiálnom zmysle je najprv posudzovanie príslušnej právnej normy z hľadiska existencie legitímneho cieľa, keďže samoučelné obmedzenie základného práva je z ústavného hľadiska neprípustné. Právna norma totiž musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil (ospravedlnil) obmedzenie základného práva alebo slobody (MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kolektív. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 757.).

51. Cieľ sledovaný napadnutou právnou úpravou je uvedený v dôvodovej správe k dotknutej novele zákona o slobode informácií ako predchádzanie zaťažovania administratívnych kapacít povinných osôb a ich ochrana pred zneužívaním práva na informácie.

52. Z už citovaného čl. 26 ods. 4 ústavy vyplýva, že obsahuje *numerus clausus* legitímnych cieľov, t. j. umožňuje obmedziť právo na informácie iba z dôvodu ochrany taxatívne vymenovaných záujmov, ktorými sú práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok, ochrana verejného zdravia a mravnosti. Vykonanie testu proporcionality vo vzťahu k legitímnosti cieľa obmedzenia pri práve na informácie je na rozdiel od iných základných práv a slobôd limitované presne a vopred vymedzenými cieľmi v rovine *de constitutione lata*.

53. Ústavne aprobovaný legitímny cieľ predstavuje materiálnu podmienku obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Materiálnou podmienkou je, aby obmedzenie slúžilo na ochranu práv a slobôd iných alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie na iný cieľ ako stanovený v čl. 26 ods. 4 ústavy alebo bez cieľa nie je prípustné (PL. ÚS 26/2019). Inak povedané, čl. 26 ods. 4 ústavy nedáva štátu neobmedzený priestor na uváženie v určení, v prospech akého štátom proklamovaného verejného záujmu štát obmedzí slobodu prejavu.

54. Z iných ako práve z týchto dôvodov informačné základné práva obmedzené byť nemôžu. Z pohľadu ústavného súdu je zjavné, že napadnutá novela túto podmienku nespĺňa. Dôvod prijatia napadnutého ustanovenia spočíva v „*predchádzaní zaťažovania administratívnych kapacít povinných osôb a ich ochrane pred zneužívaním práva na informácie*“, tak ako bol formulovaný zákonodarcom, nemožno subsumovať ani pod jeden z už uvedených taxatívne vymedzených dôvodov, pre ktoré ústava a dohovor umožňujú obmedziť informačné základné práva. Napadnutá právna úprava preto nespĺňa podmienku legitímnosti sledovaného cieľa podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, keďže cieľ prijatia tejto zákonnej úpravy uvedený v dôvodovej správe nemožno subsumovať ani pod jeden z ústavou aprobovaných legitímnych cieľov.

55. Napriek diskvalifikačnému záveru uvedenému v predchádzajúcom bode považuje ústavný súd z hľadiska argumentačnej úplnosti za potrebné aspoň v podstatných rysoch predložiť pohľad aj na ďalšie ústavné podmienky obmedzenia práva na informácie vrátane racionality napadnutej zákonnej úpravy.

56. Druhou materiálnou podmienkou obmedzenia informačných práv podľa čl. 26 ods. 4 ústavy je, aby obmedzujúce opatrenie bolo nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Pri výklade a uplatnení tejto podmienky odkazuje ústavný súd na svoj názor vyslovený vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/1998: „V súlade s medzinárodným štandardom termín nevyhnutný v demokratickej spoločnosti možno vysvetliť ako naliehavú spoločenskú potrebu prijať obmedzenie základného práva alebo slobody. Obmedzenie práv a slobôd je nevyhnutné, keď možno konštatovať, že cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno. Predpokladom teda je, že obmedzenie je nutné aj v demokratickej spoločnosti.“

57. Opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné predstavuje podmienku, ktorú musí zákonodarca splniť, ak ním ustanovené obmedzenie informačných základných práv má byť v súlade s ústavou a dohovorom. Pri určení nevyhnutnosti obmedzenia základného ľudského práva je potrebné zohľadniť rozhodnutia ESLP, podľa ktorých pojem „nevyhnutný“ nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov „užitočný“, „primeraný“ alebo „žiaduci“, ale „vzťahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah“ (Handyside vs. The United Kingdom, rozsudok zo 7. 12. 1976, sťažnosť č. 5493/72, obdobne ústavný súd: PL. ÚS 15/98). Pritom obmedzenie práva priznaného dohovorom nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ak nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu; pri určovaní rozsahu obmedzenia nie je dôležitý iba cieľ sledovaný obmedzením, ale aj podstata práva, ktoré sa má obmedziť (Gillow vs. The United Kingdom, rozsudok z 24. 11. 1986, sťažnosť č. 9063/80, obdobne ústavný súd: PL. ÚS 15/98).

58. Z uvedeného vyplýva, že obmedzenie informačných základných práv je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné v prípade naliehavej spoločenskej potreby, keď cieľ obmedzenia nie je možné dosiahnuť inak. Napadnuté ustanovenia nesplňajú ani podmienku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Pri ustanovení obmedzenia základného ľudského práva treba vždy dôkladne zvážiť, či neexistujú aj iné prostriedky na dosiahnutie deklarovaného legitímneho cieľa za použitia menej invazívnych prostriedkov, t. j. takých, ktoré nebudú vôbec alebo v menšej miere zasahovať do predmetného základného ľudského práva. V tomto prípade zákonodarca na dosiahnutie ním deklarovaného cieľa spočívajúceho v *„predchádzaní zaťažovania administratívnych kapacít povinných osôb a ich ochrane pred zneužívaním práva na informácie“* zvolil prostriedok, ktorý závažným spôsobom zasahuje do informačných základných práv a priamo ich obmedzuje, pričom sa ani len nepokúsil nájsť iné, menej obmedzujúce riešenie (prostriedok), ktorým by tento cieľ mohol dosiahnuť.

59. Prípady nadmerného zahlcovania, resp. zaťažovania orgánov verejnej moci ako povinných osôb žiadosťami o informácie (tzv. informačný fillibustering) so znakmi šikanózneho výkonu práva na prístup k informáciám, na ktoré poukazuje dôvodová správa k napadnutému novelizačnému zákonu, sú podľa doterajšej právnej úpravy v judikatúre najvyšších súdnych autorít jednotne a ustálené riešené aplikáciou zásady zákazu zneužitia práva. Táto zásada je súčasťou princípu právneho štátu a ustálená judikatúra (III. ÚS 96/2010; najvyšší súd, sp. zn. 3SŽi/4/2014; najvyšší

správny súd, sp. zn. 5 Sžik 5/2020) ju akceptuje ako dôvod odmietnutia žiadosti, ak je zjavné, že žiadateľ svoje právo vedome zneužíva, t. j. realizuje ho nie s cieľom získania informácií, ale spôsobením ujmy povinnej osobe.

60. Novozavedené mechanizmy novelizačného zákona by túto overenú prax zbytočne narušili, čo by si vyžiadalo redefinovanie rámcov a podmienok prístupu k informáciám v praxi povinných osôb pri vybavovaní žiadostí o poskytnutie informácií a následne aj pri súdnej kontrole, čo narúša efektivitu výkonu základného práva, a tým ho sťažuje.

61. Z dôvodu doterajšej účinnej aplikácie inštitútu zákazu zneužitia práva, ktorého cieľom je eliminovať šikanózne vykonávanie práva na prístup k informáciám, ktorý spôsobuje zvýšené neprimerané náklady povinných osôb, považuje ústavný súd za bezpredmetné hlbšie sa zaoberať komparáciou s českou právnou úpravou, a to vzhľadom na odlišný prístup, akým sa obidva právne systémy vysporiadali s ochranou povinných osôb pred zneužívaním práva na informácie.

62. Podľa ústavného súdu ani zavedenie úhrady za poskytnutie informácií *a priori* neeliminuje deklarovaný cieľ napadnutého zákona, pretože k zahlcovaniu povinných osôb žiadosťami môže dochádzať aj napriek spoplatneniu práva na informácie. Novozavedená právna úprava tým smeruje len proti tým žiadateľom, ktorí úhradu nezaplatia. V tomto smere považuje za nepochybne univerzálnejší a účinnejší mechanizmus aplikácie zákazu zneužitia práva, ktorý komplexne eliminuje šikanózne infožiadosti.

63. Logická trhlina napadnutého novelizačného zákona spočíva aj v tom, že v dôvodovej správe deklarovaný cieľ obmedzenia sa má týkať šikanózných infožiadostí, avšak textácia napadnutej právnej úpravy túto skutočnosť nijako nereflektuje, keďže úhradou podmieňuje všetky žiadosti o poskytnutie informácií bez rozdielu, a to iba na základe neurčitého kritéria mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania informácií. Dôsledkom toho je potom skutočnosť, že napadnutá právna úprava finančne zaťažuje nielen osoby zjavne zneužívajúce právo na informácie, ale aj žiadateľov s právom aprobovaným úmyslom získať verejné informácie. Inak povedané, novelizačný zákon svojím legislatívnym vyjadrením prezumuje, že každá žiadosť o poskytnutie informácie, s ktorou je spojené rozsiahlejšie vyhľadávanie, je šikanózna.

64. Ak sa teda ústavný súd vráti k účelu a podstate práva na informácie, môže vysloviť, že je vo všeobecnom záujme, ako aj v záujme naplnenia znaku demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), aby bol prístup k verejným informáciám bezplatný. Prostredníctvom informácií o činnosti orgánov verejnej moci, ako aj ďalších subjektov s verejnoprávnym prvkom sa totiž realizuje kontrola tejto moci. Aj osoba, ktorá nežiada v konkrétnom prípade o poskytnutie informácie, má spoločenský záujem na tom, aby iným osobám boli informácie poskytnuté, pretože hlavným a spoločným cieľom práva na informácie je kontrola verejnej moci, ktorá presahuje individuálny záujem. Verejnosť (občianska spoločnosť) je v tomto smere kontrolný orgán *sui generis*. Pri fungovaní kontrolných mechanizmov neexistuje odplata za poskytované informácie, ktoré sa týkajú kontrolovanej činnosti, čo by bolo v rozpore so samotnou podstatou a povahou inštitútu kontroly, ktorý je neodmysliteľnou súčasťou demokratického štátu. Zamedzovanie verejnej kontroly výkonnej moci musí byť obmedzené výlučne na ústavou predpokladané dôvody.

65. Elektronizácia a digitalizácia verejnej správy robí administrovanie sprístupňovania informácií nepochybne menej náročným a nákladným. Tento modernizujúci trend uchovávaní, vyhľadávania

a sprístupňovania informácií je v priamom rozpore so zámerom napadnutej právnej úpravy zavádzajúcej spoplatňovanie poskytovania informácií.

66. Možno preto uzavrieť, že pri posudzovanom zásahu do práva na informácie zavedením spoplatňovania ich poskytovania za stavu, keď je prístup k informáciám znakom demokratického a právneho štátu, prejavom transparentnosti fungovania orgánov verejnej moci a prostriedkom kontroly moci zo strany občianskej spoločnosti, zákonodarca pri prijímaní napadnutej právnej úpravy nedbal na podstatu a zmysel práva na informácie. Navyše napadnutá novela nesleduje žiaden ústavou aprobovaný legitímny cieľ.

67. Vychádzajúc z prezentovaných východísk, ústavný súd dospel k záveru, že § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhá veta zákona o slobode informácií v znení zákona č. 401/2024 Z. z. prinášajú obmedzenie základných práv za súčasnej absencie legitímneho cieľa, čo vedie k vysloveniu rozporu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy, čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 ústavy, rovnako ako aj s čl. 10 dohovoru. Keďže je napadnutá časť novely protiústavná, čo sa týka jej podstaty, ústavný súd preto nepodrobil prieskumu technicko-legislatívne aspekty formulácie napadnutých ustanovení z pohľadu ich jasnosti a určitosti v kontexte čl. 13 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy.

IV.3. K namietanému nesúladu napadnutej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy:

68. Kým skupina poslancov namietala neústavnosť napadnutej právnej úpravy s čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 samostatne, verejný ochranca práv namietol jej neústavnosť s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy v spojení s jej čl. 12 ods. 2. Ústavný súd hodnotí v abstraktnej kontrole porušenie rovnosti v zásade v súvislosti s porušením iného základného práva alebo slobody. Naznačuje to text ústavy v čl. 12 ods. 2: „Základné práva a slobody sa zaručujú... bez ohľadu na...“ Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody (PL. ÚS 13/2012).

69. Ústavný súd na účely posúdenia, či prostredníctvom napadnutej právnej úpravy mohlo dôjsť aj k ústavne neakceptovateľnej diskriminácii, vykonáva test zákazu diskriminácie, v rámci ktorého posudzuje tieto otázky: (i) či došlo prostredníctvom označenej právnej úpravy k reálnemu vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny v súvislosti s výkonom základných práv a slobôd, (ii) či k tomuto vyčleneniu došlo na základe niektorého kvalifikačného kritéria alebo vymedzeného v čl. 12 ods. 2 ústavy, (iii) či ide o také vyčlenenie, ktoré zjavne znevýhodňuje jednotlivca alebo skupinu, (iv) či ide o také vyčlenenie, ktoré možno ospravedlniť určitým legitímnym (verejným) záujmom, a ak áno, či ide o také vyčlenenie, ktoré je z hľadiska svojich dôsledkov nevyhnutné a proporcionálne v záujme dosiahnutia tohto verejného záujmu.

70. Aj keď pre nejasnosť zvolenej terminológie nemožno určiť, aké vysoké by boli náklady oprávnenej osoby na získanie informácie, je možné vysloviť, že napadnutým zákonom potenciálne došlo k vyčleneniu určitej skupiny osôb, a to ekonomicky slabších žiadateľov o informácie, čo možno subsumovať pod kvalifikačné kritérium majetok a iné postavenie v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy. Takéto vyčlenenie má za následok znevýhodnenie tejto skupiny žiadateľov, čím sa ústavou garantované právo na informácie obmedzí len na ekonomicky lepšie situovaných žiadateľov. Ako už bolo pri teste proporcionality uvedené, vyčlenenie tejto skupiny žiadateľov nebolo ospravedlnené reálne existujúcim legitímnym (verejným) záujmom.

71. S prihliadnutím na všetky dosiaľ uvedené okolnosti dospel ústavný súd k záveru o nesúlade napadnutej právnej úpravy aj s čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 26 ústavy. Z hľadiska dodržiavania kautel vyplývajúcich z ústavného princípu rovnosti zahŕňajúceho požiadavku vylúčenia svojvôle pri odlišovaní právneho statusu subjektov práv je posudzovaná právna úprava vo vzťahu k ekonomicky slabšie situovaným žiadateľom diskriminačná (porušenie princípu rovnosti a nediskriminácie).

72. Skupina poslancov navrhovala vysloviť neústavnosť celého novelizačného zákona, pričom k dôvodom vyslovenia nesúladu s ústavou vo vzťahu k ostatným ustanoveniam (nad rámec výrokovej časti nálezu) neposkytla žiadnu relevantnú argumentáciu, preto jej návrhu ústavný súd vo zvyšnom rozsahu nevyhovel. Z obsahu návrhu však vyplýva, že skupina poslancov sledovala napadnutie nesúladu s ústavou vo vzťahu k rovnakým ustanoveniam ako verejný ochranca práv.

V.

Zánik platnosti rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia

73. Podľa § 81 druhej vety zákona o ústavnom súde platnosť rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia zaniká právoplatnosťou rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej.

74. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 6/2025-18 z 12. marca 2025, ktorým prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie, zároveň pozastavil aj účinnosť napadnutého právneho predpisu. Platnosť označeného rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu zanikne právoplatnosťou meritórneho rozhodnutia ústavného súdu vo veci, teda tohto nálezu. Nález ústavného súdu nadobudne právoplatnosť a všeobecnú záväznosť podľa čl. 125 ods. 6 ústavy (§ 90 ods. 3 zákona o ústavnom súde) jeho vyhlásením spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov, čím zároveň nastanú účinky uvedené v nasledujúcej časti tohto odôvodnenia.

VI.

Vyhlásenie a účinky nálezu

75. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

76. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

77. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu

referenda, v konaní o výklade ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

78. Príslušné časti ustanovení preskúmaného právneho predpisu, ktorých nesúlad s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil, strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Právny stav nastolený už pozastavením účinnosti napadnutého právneho predpisu (podľa § 84 ods. 1 časti vety za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde) sa teda nezmení, bude však po vyhlásení tohto nálezu modifikovaný spôsobom uvedeným v bode 80.

79. Účinok popísaný v predchádzajúcom odseku výsledkovo zodpovedá vyhovaniu poslaneckému návrhu vo vzťahu k novelizačným bodom 2 a 4 zákona č. 401/2024 Z. z. Keďže ich návrh nebol podaný vo vzťahu ku konsolidovanému zneniu zákona, ale vo vzťahu k jeho zákonnej zmene označenej v predchádzajúcej vete, taký účinok by bol vyvolaný podľa § 91 ods. 3 časti vety za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde a režim podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, resp. podľa § 91 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde by sa prejavil vo vzťahu k dotknutým novelizačným bodom. Ako už však bolo uvedené, výsledný normatívny efekt je rovnaký a takto sa odráža v oboch bodoch výroku tohto nálezu (čiastočné vyhovenie a čiastočné nevyhovenie vo vzťahu k obom návrhom).

80. Úlohou národnej rady bude do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť 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, do súladu s čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 4 a 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy. Pritom bude viazaná právnym názorom vysloveným v tomto náleze. Ústavná nesúladnosť sa prioritne odstráni vypustením ustanovení zo zákona, pričom rovnocenný účinok sa dosiahne aj bez akéhokoľvek legislatívneho zásahu (čl. 125 ods. 3 ústavy, § 91 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde). Prípadná modifikácia dotknutej právnej úpravy musí byť rovnako v súlade s právnym názorom ústavného súdu.

81. Plénum ústavného súdu rozhodlo, že v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa vyhlási celé odôvodnenie tohto nálezu ústavného súdu.

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

V Košiciach 5. novembra 2025

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky