

Právo na prístup k informáciám v kontexte ústavného a zákonného vymedzenia

Júlia Ondrová*

Juraj Štorcel**

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2026.13.1.21-33>

Abstrakt:

ONDROVÁ, Júlia – ŠTORCEL, Juraj: *Právo na prístup k informáciám v kontexte ústavného a zákonného vymedzenia*. Predkladaný vedecký príspevok sa zameriava na analýzu práva na prístup k informáciám ako jedného zo základných nástrojov transparentného a demokratického fungovania verejnej moci. Predstavuje jeho ústavné a zákonné vymedzenie, opisuje základné aspekty, ktoré sú s právom na prístup k informáciám spojené. Pozornosť je venovaná aj základným východiskám, v rámci ktorým dochádza k obmedzeniam prístupu k informáciám. Cieľom vedeckého príspevku je prispieť k rozšíreniu právnej spisby vo vzťahu k tomuto politickému právu, a to najmä s odkazom na to, ako v súčasnosti na toto právo nazerá najmä judikatúra súdov.

Kľúčové slová:

Ústava Slovenskej republiky; právo na informácie; politické právo; informácia

The Right of Access to Information in the Context of Its Constitutional and Statutory Framework

Abstract:

ONDROVÁ, Júlia – ŠTORCEL, Juraj: *The Right of Access to Information in the Context of Its Constitutional and Statutory Framework*. The presented scientific article focuses on the analysis of the right of access to information as one of the fundamental tools ensuring transparent and democratic functioning of public authorities. It outlines its constitutional and statutory framework and describes the essential aspects associated with the right of access to information. The aim of the scientific academic article is to contribute to the expansion of legal writing in relation to this political right, especially with reference to how currently this right is viewed particularly by the courts.

Key words:

Constitution of the Slovak Republic; information access right; political right; information

* JUDr. Júlia Ondrová, PhD., univ.doc., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2954-6907>

** JUDr. Mgr. Juraj Štorcel, PhD., LL.M., sudca, Správny súd v Bratislave a lektor na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1516-483X>

Úvod

Právo na prístup k informáciám predstavuje jeden zo základných pilierov moderného demokratického a transparentného fungovania verejnej moci. Umožňuje občanom kontrolovať činnosť štátnych orgánov, zapájať sa do verejných procesov a presadzovať svoje práva na základe relevantných a overených údajov. Toto právo, zakotvené v ústavnej a zákonnej norme, vytvára predpoklady pre otvorené vládnutie, znižovanie priestoru pre korupciu a posilňovanie dôvery verejnosti v inštitúcie. V jeho základných aspektoch nejde len o samotný prístup k informáciám, ale aj o mechanizmy ich sprístupňovania, obmedzenia, výnimky a povinnosti orgánov verejnej moci. Cieľom vedeckého príspevku je predstaviť kľúčové princípy práva na informácie, jeho právny rámec a praktické fungovanie v kontexte právneho štátu, a to najmä vo vzťahu k možnostiam jeho obmedzenia.

Autori v predkladanom vedeckom článku vychádzajú zo základných metód, využívaných v spoločenských vedách – pracovali s metódou analýzy aktuálnej právnej teórie, ktorá sa venuje právu na prístup k informáciám a súčasne zozbierali a následne analyzovali ustálenú judikatúru ako Ústavného súdu Slovenskej republiky, tak aj Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a správnych súdov nižšej inštalácie, pričom prostredníctvom výsledkov danej analýzy dospeli k záverom, ktoré prezentujú v tomto vedeckom článku.

1. Ústavné východiská práva na informácie

Právo na informácie, resp. právo na slobodný prístup k informáciám má v podmienkach Slovenskej republiky svoj podklad v Ústave SR. V prípade, ak nahliadneme do Ústavy SR, tak právo na informácie ako politické právo je zakotvené v čl. 26 ods. 1 Ústavy SR s tým, že sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. Ústava SR však zachádza aj ďalej a v spomenutom článku v odseku 4 ďalej upravuje, že „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.“ Článok 26 ods. 5 Ústavy SR následne upravuje, že orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku, pričom podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon. Ústava SR tak garantuje základné východiská práva na informácie, ktoré sa v jej medziach (v medziach upravených Ústavou SR) ďalej aplikujú prostredníctvom zákona o slobodnom prístupe k informáciám a judikatúrou, najmä správnych súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky. Okrem toho, že je právo na informácie zakotvené v Ústave SR, je ukotvené aj v čl. 17 ods. 4 a 5 Listiny základných práv a slobôd (jedná sa o totožné znenie ako je ukotvené v Ústave SR). Základné právo na informácie sa zaručuje spolu so slobodou prejavu ako politické právo. Podlieha ústavnej ochrane za podmienok, ktoré majú veľa spoločné s podmienkami ochrany slobody prejavu, no ide o základné právo, ktoré je výrazne zložitejšie tak z hľadiska systému usporiadania, ako aj z hľadiska jeho dostupnosti a uplatňovania.¹ Politické práva podmieňujú život človeka v občianskej

1 DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 686.

spoločnosti, vystupujú ako prostriedok pre aktívnu účasť občana na správe vecí verejných, čo je odraz aj práva na prístup k informáciám.²

Právo na informácie je tak politickým právom – z hľadiska ústavného (a tiež systematického) možno subsumovať právo na informácie pod kategóriu základných práv a slobôd prvej generácie, ktoré sú z hľadiska ústavného práva zaradené v treťom oddiele, druhej hlavy Ústavy SR, nazvanom politické práva. Ako to uviedol aj Ústavný súd Slovenskej republiky,³ základné právo na informácie v zmysle čl. 26 Ústavy SR je nevyhnutné vykladať v kontexte demokratického a právneho charakteru štátu, ktorý je ako jeden zo základných princípov formulovaný v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. Uvedené základné právo predstavuje spolu s právom na slobodu prejavu ústavnú záruku na existenciu slobodnej tvorby a výmeny názorov, ideí, poznatkov či informácií bez ohľadu na ich význam, účelnosť či obsah. Takto sledovaný účel základného práva na informácie sa pritom nepremieta len do roviny slobody vytvárania a sprostredkovania názorov vo vzťahu k veciam verejným, kde je súvislosť s hodnotami demokratického štátu zjavná, ale naopak, má výrazne širší dosah dotýkajúci sa rozmanitých sfér života jednotlivcov aj spoločnosti.

Právo na prístup k informáciám je stále centrom diania v spoločnosti – o uvedenom svedčí aj jeden z posledných náleзов Ústavného súdu Slovenskej republiky,⁴ v ktorom o. i. uviedol, že podstata základného práva na informácie podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR 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. Súčasne uviedol, že v prípade prijatia zákona obmedzujúceho základné práva a slobody musia byť zohľadnené požiadavky a limity čl. 13 ods. 4 Ústavy SR, ktorý predstavuje základné ústavné interpretačné pravidlo konania zákonodarcu pri prijímaní takých zákonov.

2. Základné aspekty poskytovania informácií

Čo je to však informácia? 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 „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) v § 4 ods. 3 definuje, že informáciou je akýkoľvek obsah v akejkoľvek forme zaznamenaný na akomkoľvek hmotnom nosiči, najmä obsah písomného záznamu v listinnej podobe, obsah písomného záznamu uloženého v elektronickej podobe alebo obsah záznamu v zvukovej, obrazovej alebo audiovizuálnej podobe. Nejedná sa tak len o samotnú informáciu, ale aj o celé kópie zmlúv alebo listín. Definícia informácie v zákone o slobodnom prístupe k informáciám však absentovala a až od 01. 01. 2023 bola vložená definícia do § 4 ods. 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

2 PALÚŠ, I. – SOMOROVA, E. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 157.

3 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/09 zo dňa 19.01.2011.

4 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/2025 zo dňa 05.11.2025.

Podľa dôvodovej správy sa spresnila definícia informácie, aby bolo zrejmé, že pod tento pojem nepatria informácie, ktoré boli len myslené, alebo vyslovené a zároveň bolo zámerom zamedziť situáciám, aby povinné osoby požadovali od žiadateľa presne špecifikovať, ktorú informáciu z daného dokumentu požaduje, pretože sa stávalo, že niektoré povinné osoby zastávali názor, že dokument, rozhodnutie alebo zmluva nie sú informáciou. Z uvedeného vyplýva, že definovaním pojmu informácia nedošlo od 01. 01. 2023 k zmene obsahu právnej úpravy, ale len o sprecizovanie textu zákona. Z hľadiska všeobecného možno informáciu vymedziť ako určitú správu posielanú odosielateľom príjemcovi, bez ohľadu na to, či vo forme listinnej (materializovanej) alebo vo forme elektronickej (imaterializovanej). Povinná osoba však nie je povinná sprístupniť akúkoľvek žiadanú informáciu. Sprístupní informáciu iba v takom prípade, ak ju má k dispozícii (§ 3 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám) a súčasne nie je daný zákonný dôvod pre obmedzenie prístupu k informáciám upravený v § 8 až § 11 menovaného zákona.⁵

Predtým ako bola do zákona o slobodnom prístupe k informáciám vložená definícia informácie bolo na pleciach správnych súdov, aby svojou judikatúrnou činnosťou sprecizovali a zadefinovali, čo možno obsahovo zaradiť pod pojem informácia. Judikatúra do času zadefinovania obsahu pojmu informácia konštatovala, že pojem informácia síce nebol v zákone o slobodnom prístupe k informáciám definovaný, pričom však na účely zákona o slobodnom prístupe k informáciám by mal byť vykladaný v súlade s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR tak, aby nebolo porušené ústavné právo na prístup k informáciám, pričom však bolo potrebné mať na zreteli, že obsahom základného práva na informácie nie je právo dostávať informácie podľa predstáv a očakávaní žiadateľa. Okrem toho sa pojem informácia vykladal aj v súlade s účelom zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorým je presadenie princípu publicity (otvorenosti) verejnej správy. Za informáciu judikatúra považovala napr. aj dokument (napr. zápisnica, rozhodnutia, zmluvy), ako i záznam (zvukový alebo obrazový).⁶ Zadefinovaním obsahu pojmu informácia do zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa tak nepochybné odstránila nejasnosť obsahu tohto pojmu, zvýšila sa právna istota žiadateľov o informácie, pretože práve oni môžu už pri žiadosti objektívne predpokladať, či nimi požadovaná informácia spĺňa obsahové náležitosti tohto pojmu. Jednalo sa tak o výrazný posun vpred, čím sa len zvýraznila dôležitosť tohto politického práva.

Ako bolo spomenuté, právo na prístup k informáciám je politické právo, pričom toto právo smeruje ku kontrole povinných osôb/verejných inštitúcií. Vychádzajúc z § 2 ods. 1 a 2 zákona o slobodnom prístupe k informáciám možno konštatovať, že neobmedzenú informačnú povinnosť majú povinné osoby – (i) štátne orgány, obce, vyššie územné celky, (ii) právnické osoby zriadené zákonom a (iii) právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám ďalej pozná aj tzv. obmedzenú informačnú povinnosť, ktorá spočíva v tom, že právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveril právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb

5 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svk/25/2024 zo dňa 21.02.2025.

6 Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sž/6/2016 zo dňa 28.03.2018.

alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, sú povinné sprístupniť požadovanú informáciu iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

V rámci praxe sa stáva, že nie vždy je jednoznačné určiť, či ten-ktorý subjekt je verejnou inštitúciou, a teda je aj povinnou osobou podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Tu je vhodné si pomôcť českou právnou praxou, ktorá určila kritériá pre posúdenie, či sa jedná o verejnoprávnú alebo súkromnú inštitúciu:

- spôsob vzniku / zániku inštitúcie – z pohľadu prítomnosti alebo neprítomnosti súkromnoprávneho úkonu,
- hľadisko osoby zriaďovateľa (z pohľadu toho, či je zriaďovateľom inštitúcie ako takej štát alebo nie; pokiaľ áno, jedná sa o znak vlastný verejnej inštitúcii),
- subjekt vytvárajúci jednotlivé orgány inštitúcie (z pohľadu toho, či dochádza ku kreácii orgánov štátom alebo nie; ak áno, jedná sa o charakteristický znak pre verejnú inštitúciu),
- existencia alebo neexistencia štátneho dohľadu nad činnosťou inštitúcie (existencia štátneho dohľadu je pritom typická pre verejnú inštitúciu),
- verejný alebo súkromný účel inštitúcie (verejný účel je typickým znakom verejnej inštitúcie).⁷

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám ďalej ako povinné osoby definuje aj:

- zdravotné poisťovne (§ 2 ods. 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám).

Autori uvádzajú, že zákonom č. 109/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecné prospešné služby v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon o neziskových organizáciách“), sa s účinnosťou od 01. 06. 2025 ako povinné osoby zadefinovali aj mimovládne neziskové organizácie, ktorým boli poskytnuté verejné prostriedky inými povinnými osobami alebo ktorým povinné osoby poskytli prostriedky pri hospodárení s verejnými financiami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom obce alebo majetkom vyššieho územného celku, ak im a) bol poskytnutý jednorazový príspevok z verejných prostriedkov v sume najmenej 3.300,00 eur alebo b) v rámci jedného rozpočtového roka boli poskytnuté verejné prostriedky v úhrnnej sume najmenej 10.000,00 eur (§ 2 ods. 4 zákona o slobodnom prístupe k informáciám). Zákon o neziskových organizáciách bol predmetom konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktorý nálezom sp. zn. PL. ÚS 11/2025 zo dňa 17. 12. 2025 označil zákon o neziskových organizáciách za nesúladný s čl. 19 ods. 1, 2 a 3, čl. 26 ods. 5 a čl. 29 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy SR a s čl. 8 a čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd Slovenskej republiky k časti ohľadom práva na informácie (najmä vo vzťahu k tomu, že mimovládne neziskové informácie sa stali povinnými osobami podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám) zhrnul, že zákonodarca bez dostatočného dôvodu preniesol povinnosti typické pre verejnoprávne subjekty na mimovládne neziskové organizácie, ktoré takýto charakter nemajú. Dôsledkom takejto právnej úpravy tak bola neprimeraná administratívna záťaž, ktorá mohla viesť aj k šikanóznemu konaniu od iných subjektov a následne aj k vážnemu zásahu

7 KÜHN, Z. – KRATOCHVÍL, J. – KMEC, J. – KOSAŘ, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký Komentář*. Praha : Leges, 2022, s. 817.

do samotnej podstaty činnosti, pre ktorú boli mimovládne neziskové organizácie založené. Prijatá norma bola zároveň spôsobilá ohroziť existenciu mimovládnych neziskových organizácií a viedla k tomu, že mohla odradiť od vzniku nových mimovládnych neziskových organizácií. Takúto koncepciu Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažoval za súladnú s referenčnými normami a ani so všeobecným konštatovaním o právnom a demokratickom štáte v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.

Čo sa týka žiadateľa o informácie, tak s odkazom na § 4 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám je žiadateľom fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá požiada o sprístupnenie informácie, a teda „každý“ bez toho, aby sa preukazoval právny záujem. Súčasne je však potrebné uviesť, že obsahom základného práva na prijímanie informácií nie je právo žiadateľa o informácie dostávať informácie podľa jeho predstáv a očakávaní, a skutočnosť, že sa žiadateľ nestotožňuje s obsahom zverejnenej informácie, bez ďalšieho nepredstavuje porušenie ustanovení zákona o slobodnom prístupe k informáciám a ani porušenie práva žiadateľa na prijímanie informácií v zmysle čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.⁸

Podstatou sprístupnenie informácie je, aby túto mali povinné osoby k dispozícii. Čo sa však rozumie pod „dispozíciou“? Tu je potrebné uviesť, že povinná osoba nemá povinnosť vytvárať kvalitatívne nové informácie na žiadosť žiadateľa, avšak uvedené je potrebné odlišovať od spracovania existujúcich informácií na účely sprístupnenia. Z § 3 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám vyplýva, že povinná osoba je povinná poskytovať len informácie, ktoré má k dispozícii. Je pravdou, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám neukladá povinnej osobe povinnosť vytvárať na základe žiadosti žiadateľa informácie, ktoré v momente podania žiadosti neexistujú. Takisto jej zákon neukladá povinnosť spracovávať už existujúce informácie takým spôsobom, že sa z nich po spracovaní stanú kvalitatívne odlišné, resp. nové informácie. Na strane druhej však *„mechanické zhromaždenie informácií z viacerých dokumentov nemožno automaticky považovať za vytvorenie novej informácie. To, že informácie nemá žalovaný v žiadnom automatizovanom alebo neautomatizovanom systéme neznamená, že ich reálne nemá. Ak ich v dispozícii má, ale v inej forme (a nejde o situáciu podľa § 8 - 12 zákona v spojení s čl. 4 Nariadenia č. 1049/2001), je povinný ich sprístupniť, pričom nie je viazaný požadovaným „formátom“ informácie.“*⁹

Býva však zložité rozlíšiť medzi situáciou, kedy ide iba o vyhľadanie a zhromaždenie požadovaných informácií a kedy už ide o vytvorenie kvalitatívne novej informácie. Rozlíšenie oboch situácií je potrebné hľadať v miere „intelektuálnej náročnosti“ činnosti, ktorá je nutná pre prípravu odpovede na žiadosť o informácie. O vytvorenie novej informácie sa nejedná, ak ku príprave odpovede na žiadosť o informácie stačí iba mechanické vyhľadanie a zhromaždenie údajov, ktoré sa u povinnej osoby nachádzajú a ktoré musia byť vyhľadané v rôznych dokumentoch. Aby bolo možné konštatovať, že ide o vytvorenie novej informácie, musí ísť o ďalšie kvalitatívne spracovávanie týchto vyhľadaných a zhromaždených údajov.¹⁰

8 Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 514/2010 zo dňa 07.12.2010 alebo rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžik/4/2020 zo dňa 14.12.2021.

9 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžik/2/2019 zo dňa 14.11.2019.

10 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/161/2015 zo dňa 23.08.2017.

Tu je vhodné poukázať na to, že „je pravdou, že v prípade sprístupňovania informácií musí takmer vždy prebehnúť istý proces vyhľadávania či zhromažďovania, čo možno jednoznačne vyvodiť aj z ustanovenia § 17 ods. 1 písm. a) a b) Zákona o slobode informácií. Súčasne však tento proces musí byť v súlade s určitou mierou časovej, personálnej či odbornej náročnosti a jeho výsledkom nemá byť vytvorenie novej informácie.“¹¹

3. Možnosti obmedzenia práva na informácie

Právo na prístup k informáciám je potrebné vykladať extenzívne, teda spôsobom smerujúcim k rozšíreniu povinnosti povinných osôb sprístupňovať informácie. Reštriktívny výklad tohto práva je potrebné uplatňovať iba v nevyhnutnom rozsahu, a to s prihliadnutím na požiadavku minimalizácie zásahov do základných práv a slobôd, najmä do práva na prístup k informáciám. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám zároveň obsahuje ustanovenia, v ktorých zákonodarca explicitne predpokladá situácie, v ktorých môže dôjsť k obmedzeniu práva na prístup k informáciám. Právo na informácie tak nie je absolútne a podlieha zákonným obmedzeniam. Uvedená skutočnosť vyjadruje aj určitú rovnováhu, ktorá by mala panovať medzi princípom transparentnosti a princípom diskretnosti v demokratickom a právnom štáte.¹² Aj napriek zákonným výnimkám sprístupnenia informácií však platí, že príslušné ustanovenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa majú vykladať v tom zmysle, že obmedzenie sprístupnenia požadovaných informácií povinnou osobou má byť v čo najmenšej možnej miere. Nesprístupnenie informácií má predstavovať pre povinnú osobu možnosť *ultima ratio*, pričom sa pri takomto krajnom riešení potom kladú zvýšené nároky na odôvodnenie rozhodnutia povinnej osoby o nesprístupnení informácie, ktoré musí byť ekvivalentné s rozsahom nesprístupnenia.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je tak založený na základnom princípe „čo nie je tajné, je verejné“. Inak povedané, požadované informácie musia byť sprístupnené, okrem tých, ktoré zákon zo sprístupnenia vylučuje.¹³ Predmetná zásada vychádza najmä zo skutočnosti, že povinné osoby ako vykonávatelia verejnej moci sú napojené na rozpočet verejnej správy, predovšetkým štátny rozpočet. Z toho vyplýva, že výkon ich úloh, funkcií, kompetencií je hračený z verejných prostriedkov, na ktorých sa spolupodieľa každý daňovník. Daňovník, ako osoba, ktorej peňažné prostriedky vytvárajú rozpočet verejnej správy, má právo vedieť, akým spôsobom sú jeho peňažné prostriedky (nielen) verejnou správou využívané. Práve od tejto skutočnosti sa okrem iného odvádza právo na informácie a práve z tohto dôvodu musia povinné osoby zodpovedne a svedomito pristupovať ku každej žiadosti o sprístupnenie informácie.¹⁴

11 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžik/2/2020 zo dňa 28.09.2022.

12 MASLEN, M. Transparentnosť a publicita verejnej správy na Slovensku v optike pripravovaného návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o slobode informácií. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, č. 11, č. 2, s. 132.

13 WILFING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Pezinok : VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012, s. 48.

14 HORVAT, M. Recentná judikatúra súdov vo vzťahu k zákonu o slobodnom prístupe k informáciám. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 2, s. 143.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám predpokladá nasledujúce možnosti obmedzenia prístupu k informáciám:

- (i) ochrana utajovaných skutočností, pričom toto obmedzenie je zakotvené v § 8 zákona o slobodnom prístupe k informáciám,
- (ii) ochrana osobnosti a osobných údajov, pričom toto obmedzenie je zakotvené v § 9 zákona o slobodnom prístupe k informáciám,
- (iii) ochrana obchodného tajomstva, pričom toto obmedzenie je zakotvené v § 10 zákona o slobodnom prístupe k informáciám,
- (iv) obmedzenie prístupu k informáciám pri ochrane pred ujmom v hospodárskej súťaži – toto obmedzenie je zakotvené v § 11a zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Okrem vyššie uvedeného zákon o slobodnom prístupe k informáciám v § 11 predpokladá aj ďalšie obmedzenia prístupu k informáciám, pričom tieto sú bližšie špecifikované v spomenutom ustanovení.¹⁵

15 Jedná sa o: (i) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak jej bola odovzdaná osobou, ktorej takú povinnosť zákon neukladá a ktorá na výzvu povinnej osoby písomne oznámila, že so sprístupnením informácie nesúhlasí, (ii) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak ju zverejňuje na základe zákona; ak je podľa takého zákona zverejňovaná vo vopred stanovenej dobe, iba do tejto doby, (iii) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak tým možno porušiť ochranu duševného vlastníctva ustanovenú osobitným predpisom s výnimkou, ak osoba oprávnená podľa týchto osobitných predpisov na výzvu povinnej osoby na sprístupnenie informácie udelí súhlas, (iv) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka rozhodovacej činnosti súdu vrátane medzinárodných súdnych orgánov alebo orgánu činného v trestnom konaní okrem informácie, ktorá sa sprístupňuje podľa osobitného predpisu, rozhodnutia policajta v prípravnom konaní a informácie o vznesení obvinenia vrátane opisu skutku, ak ich sprístupnenie nezakazuje zákon alebo ak ich sprístupnenie neohrozuje práva a právom chránené záujmy, (v) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka zmierovacieho konania, arbitrážneho konania alebo rozhodcovského konania okrem informácie o rozhodnutí alebo o výsledku konania, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy, (vi) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka miesta výskytu chránených druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín a hrozí ich neprípustné rušenie, poškodzovanie alebo ničenie, (vii) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak by to bolo v rozpore s právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, (viii) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy, (ix) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak ide o dokumentáciu, ktorá obsahuje informácie, ktorých zverejnenie by sa mohlo použiť na plánovanie a vykonanie činností s cieľom spôsobiť narušenie alebo zničenie jadrového zariadenia alebo objektov osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektov podľa osobitných predpisov, a (x) povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak ide o bezpečnostnú dokumentáciu alebo o auditné správy na úseku kritickej infraštruktúry alebo kybernetickej bezpečnosti.

Aj v prípade obmedzenia práva na prístup k informáciám je potrebné zvažovať, či je potrebné právo na prístup k informáciám obmedziť. Ako aj pri iných základných právach, aj v prípade obmedzenia práva na prístup k informáciám je potrebné aplikovať tzv. test proporcionality, ktorý sa skladá z nasledujúcich krokov: (i) obmedzenie je dané zákonom, (ii) obmedzenie sleduje legitímny cieľ, (iii) obmedzenie je vhodné a (iv) obmedzenie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Čo sa týka spomenutého testu proporcionality, tu poukážeme príkladom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2021 zo dňa 08.12.2021,¹⁶ v ktorom konštatoval: „test proporcionality, ktorý bolo potrebné využiť aj v tomto prípade, je založený na troch krokoch – (A) test dostatočne dôležitého cieľa, teda (i) test vhodnosti, t. j. či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu, a (ii) test racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu, t. j. či daným prostriedkom možno dosiahnuť akceptovateľný cieľ; (B) test nevyhnutnosti (potrebnosti použitia daného prostriedku/zásahu), teda vyhodnocovanie, či nebolo možné použiť šetrnejší zásah; (C) test proporcionality v užšom slova zmysle, ktorý zahŕňa jednak (i) praktickú konkordanciu (praktickú súladnosť), t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, a jednak (ii) tzv. Alexyho vážiacu formulu, ktorá pracuje s trojstupňovou stupnicou hodnôt: „nízka“, „stredná“ a „podstatná“, t. j. skúmanie pomeru intenzity zásahu do jedného základného práva k miere uspokojiteľnosti druhého kolidujúceho práva, pričom intenzita zásahu a miera uspokojenia môže byť „nízka“, „stredná“ a „podstatná“.“

Štruktúra testu proporcionality sa tak skladá z troch komponentov, a to vhodnosti, potrebnosti a proporcionality v užšom slova zmysle. Prvým z kritérií, tak ako sme to uviedli už vyššie, je test vhodnosti, ktorý sa zameriava na skúmanie spôsobilosti zvoleného opatrenia k dosiahnutiu sledovaného legitímneho cieľa. Nasleduje test nevyhnutnosti, ktorý predstavuje pluralitu možných (rovnako efektívnych) opatrení a ich subsidiaritu z hľadiska obmedzenia dotknutých základných práv. Konečný posledný krok predstavuje pomeriavanie (proporcionality v užšom slova zmysle), v ktorom sa skúma, či existuje primeraný vzťah medzi ujmou spôsobenou obmedzovanému základnému právu a dôležitosťou dôvodov, svedčiacich v prospech opatrení, ktoré obmedzujú základné právo, resp. či opatrenia, obmedzujúce základné práva svojimi negatívnymi dôsledkami nepresiahli pozitívne plynúce z ich prijatia v prospech ochrany iných základných práv alebo verejných záujmov. Vzťah proporcionality medzi pozitívami a negatívami zásahu sa tak mení v nadväznosti na intenzitu zásahu do základného práva. Všeobecne teda platí zásada, že čím intenzívnejší zásah, tým intenzívnejší je aj jeho prieskum, nakoľko o to závažnejšie dôvody musí verejná moc pre jeho ospravedlnenie predložiť.¹⁷

Vo vzťahu k podmienkam obmedzenia je však potrebné vždy prihliadnuť na § 12 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám, pretože všetky obmedzenia práva

16 Pozri aj ONDROVÁ, J. – KUKLOVSKÁ, A. *Obmedzenie základných ľudských práv a slobôd. Výbrané aspekty*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2024, s. 67.

17 ČERVÍNEK, Z. Dvě funkce proporcionality při přezkumu socio-ekonomických práv a pozitivních závazků. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2019, Vol. 14, No. 1, s. 75 a ONDROVÁ, J. – KUKLOVSKÁ, A. *Obmedzenie základných ľudských práv a slobôd. Výbrané aspekty*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2024, s. 72.

na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon. Oprávnenie odmietnuť sprístupnenie informácie trvá iba dovtedy, kým trvá dôvod nesprístupnenia. Zákonodarca tak v § 12 zákona o slobodnom prístupe k informáciám zaviedol tzv. princíp selekcie. Cez uvedené ustanovenie sa skúma materiálny charakter obmedzenia prístupu k informáciám. Jeho obsahom je požiadavka, aby oprávnené obmedzenie práva na informácie bolo uplatnené vždy čo v najmenšom rozsahu; naplňuje a zároveň garantuje požiadavku minimalizácie zásahu do základných práv a slobôd.¹⁸ K danému možno poukázať aj na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1As/98/2008 zo dňa 29.09.2009, podľa ktorého: „(...) *Žadatel o informaci má nepochybně právo žádat o informace v libovolném rozsahu - t.j. například vyžádat si i kopii celého správního spisu. Je však povinností povinného subjektu prověřit, zda požadovaný materiál neobsahuje informace, na které se vztahují zákonná omezení. To má pak nutně za následek prověření jednotlivých součástí poskytovaného spisu z hlediska jejich kompatibility se zákonnými limity práva na informace.*“

3.1. Ochrana duševného vlastníctva – možnosti obmedzenia práva na informácie

Vyššie sme poukázali na všeobecné možnosti obmedzenia práva na informácie – príkladmo si však dovoľujeme poukázať na to, ako na obmedzenia tohto práva vo vzťahu k ochrane duševného vlastníctva nazerá judikatúra a právna norma. Ako vyplýva z § 11 ods. 1 písm. c) zákona o slobodnom prístupe k informáciám, povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak tým možno porušiť ochranu duševného vlastníctva ustanovenú osobitným predpisom, s výnimkou, ak osoba oprávnená podľa týchto osobitných predpisov na výzvu povinnej osoby na sprístupnenie informácie udelí súhlas.

Vychádzajúc z ustálenej súdnej praxe vyplýva, že pri posudzovaní skutočnosti, či možno informáciu nesprístupniť z dôvodu ochrany duševného vlastníctva podľa § 11 ods. 1 písm. c) zákona o slobodnom prístupe k informáciám je potrebné na jednej strane zvážiť právo na ochranu duševného vlastníctva a na druhej strane základné právo na informácie a verejný záujem na sprístupnení informácie. Pojem „dielo“, resp. „autorské dielo“ alebo „databáza“ nemožno vykladať výlučne mechanicky, teda tak, že informácia buď je alebo nie je autorským dielom, dielom alebo databázou, ale otázka, či ide o autorské dielo, dielo alebo databázu by mala byť posudzovaná aj v kontexte konkrétnej situácie. Pri posudzovaní otázky, či je nejaká informácia autorským dielom, dielom alebo databázou a či možno na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám odmietnuť jej sprístupnenie, je preto potrebné zohľadniť aj verejný záujem na sprístupnení tejto informácie a vážiť ho so záujmom autora na ochrane autorského diela alebo iného práva vychádzajúceho z duševného vlastníctva.¹⁹

Pri posudzovaní skutočnosti, či možno informáciu nesprístupniť z dôvodu ochrany duševného vlastníctva podľa § 11 ods. 1 písm. c) zákona o slobodnom prístupe k informáciám je tak potrebné na jednej strane vážiť právo na ochranu

18 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžik/6/2019 zo dňa 18.12.2019.

19 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/36/2015 zo dňa 14.12.2016.

duševného vlastníctva a na druhej strane základné právo na informácie a verejný záujem na sprístupnení informácie. Je potrebné v každej jednotlivjej veci individuálne, podľa konkrétnych okolností, posúdiť nevyhnutnosť obmedzenia základného práva na informácie vo vzťahu k iným základným právam – v predmetnom prípade k právu k výsledkom tvorivej duševnej činnosti. Tak ako nie je namieste absolutizovať právo na informácie, nie je namieste ani absolutizovať možnosť porušenia práva na výsledky tvorivej duševnej činnosti. Absolutizovanie práva na informácie by bolo nielen popretím zákonnej úpravy obsiahnutej v § 11 ods. 1 písm. c) zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale v konkrétnych prípadoch by viedlo aj k reálnym zásahom do práva k výsledkom tvorivej duševnej činnosti. Preferovanie verejného záujmu na kontrole činnosti povinných osôb a na kontrole vynakladania verejných prostriedkov týmito osobami, vyjadreného v práve na informácie ako dôležitého prostriedku tejto kontroly, by vo svojich dôsledkoch mohlo viesť k absencii akejkolvek ochrany subjektov poskytujúcich povinným osobám výsledky svojej duševnej tvorivej činnosti za verejné prostriedky, čo by ohrozilo jednak možnosť zabezpečenia takýchto plnení zo strany povinných osôb, ako aj vôľu k ich poskytovaniu zo strany nositeľov týchto práv. Absolutizovanie práva na výsledky tvorivej činnosti, a teda preferovanie ochrany tohto práva na úkor práva na informácie by zas vo svojich dôsledkoch mohlo viesť k vylúčeniu informácií z režimu zákona o slobodnom prístupe k informáciám len na základe domnemej, či skutočnej, ale nie významnej možnosti porušenia práva duševného vlastníctva, alebo na základe účelovo tvrdenej možnosti porušenia tohto práva poskytnutím požadovanej informácie. Takýmto prístupom by bolo neprípustným spôsobom obmedzené právo na informácie žiadateľov, a tým ohrozená efektívna verejná kontrola povinných osôb ako účel tohto práva. Je potrebné dodať, že v konečnom dôsledku absolutizovanie práva na výsledky tvorivej duševnej činnosti vo vzťahu k právu na prístup k informáciám by mohlo viesť k zneužitiu takéhoto prístupu účelovým zabezpečovaním činnosti povinných osôb prostredníctvom iných subjektov s vylúčením výsledkov týchto činností zo sprístupnenia informácií s tvrdením možnosti porušenia práv duševného vlastníctva týchto subjektov. Z uvedeného tak vyplýva požiadavka individuálneho prístupu a náležitého odôvodnenia obmedzenia základného práva na informácie v prospech ochrany duševného vlastníctva, a to pri sledovaní existencie závažných dôvodov pre takéto závery. Preto podmienkou obhájitelnosti takýchto záverov je, aby bola povinnou osobou aspoň na úrovni jednoduchej, neformálnej, zrozumiteľnej a preskúmateľnej úvahy zohľadnená povaha práva na poskytnutie požadovanej informácie v súvislosti s individuálnym záujmom žiadateľa na jej poskytnutím a všeobecným – verejným záujmom na kontrole výkonu verejnej moci prostredníctvom poskytnutia požadovanej informácie. A následne aspoň na jednoduchej a neformálnej úrovni sa v prípade potreby povinná osoba vysporiadala s kolíziou označených dvoch práv.²⁰

20 Uvedené závery abstrahované z nálezu Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 3208/2016 zo dňa 21.03.2017, uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 739/2017 zo dňa 20.12.2017 a rozsudku Správneho súdu v Bratislave sp. zn. 7S/13/2024 zo dňa 04.06.2025.

Záver

Právo na prístup k informáciám predstavuje neoddeliteľnú súčasť demokratického riadenia a účinnej kontroly verejnej moci. Jeho praktické uplatňovanie podporuje transparentnosť, umožňuje občanom efektívne reagovať na rozhodnutia orgánov verejnej správy a prispieva k posilňovaniu právnej istoty. Zároveň vytvára priestor pre verejnú diskusiu a zodpovednosť činiteľov pri výkone verejnej funkcie. Aj keď sú zákonné výnimky z poskytovania informácií nevyhnutné, ich aplikácia musí byť vždy podložená legitímnym dôvodom a primeraným odôvodnením.

Vychádzajúc z posledného spoločenského vývoja možno konštatovať, že právu na prístup k informáciám sa dostalo celkom vysokej aj mediálnej a právno-odbornej pozornosti – o uvedenom svedčí o. i. aj to, že v priebehu roka 2025 len samotný Ústavný súd Slovenskej republiky v dvoch plenárnych veciach (tieto sú uvedené v texte tohto vedeckého článku) posudzoval súladnosť príslušných ustanovení, týkajúcich sa práva na prístup k informáciám s Ústavou SR a v oboch prípadoch dospel k záveru o nesúlade napadnutých noriem s Ústavou SR a medzinárodnými dohovormi. Je tak nepochybné, že je potrebné, aby sa právu na prístup k informáciám právna spisba naďalej venovala.

V predložennom vedeckom článku sa autori zamerali na právo na prístup k informáciám v jeho ústavnom a zákonnom vymedzení, pričom sa bližšie venovali samotnému obsahu informácie a možnosti obmedzenia práva na prístup k informáciám (ktoré demonštrovali aj s priblížením toho, ako možno obmedziť právo na prístup k informáciám v rámci ochrany duševného vlastníctva). Autori dospeli k záveru, že v prípade, ak povinná osoba dospeje k záveru o obmedzení požadovanej informácie, a teda požadovanú informáciu nesprístupní, je jej povinnosťou, aby bolo toto obmedzenie vykonané v ústavných a zákonných medziach, pretože len v danom prípade nedôjde k porušeniu práva na prístup k informáciám. Autori majú za to, že aktuálna právna úprava a už ustálená súdna prax poskytuje dostatočný zákonný podklad ako pre žiadateľov o informácie, tak aj pre povinné osoby na to, aby žiadateľ mohol vykonávať svoje politické právo a aby povinné osoby konali v medziach Ústavy SR a zákona. V závere si autori dovoľujú konštatovať, že práve kvalitná právna úprava, otvorenosť inštitúcií a informovaná verejnosť tvoria základný predpoklad pre naplnenie tohto práva v jeho plnom rozsahu.

Literatúra:

- ČERVÍNEK, Z. 2019. Dvě funkce proporcionality při přezkumu socio-ekonomických práv a pozitivních závazků. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2019, Vol. 14, No. 1, s. 64–93. ISSN 1805-9554
- DRGONEC, J. 2019. *Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2019. 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9
- HORVAT, M. 2016. Recentná judikatúra súdov vo vzťahu k zákonu o slobodnom prístupe k informáciám. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, roč. 11, č. 2, s. 141–156. ISSN 1801-0288
- IKRÉNYI, P. – BAKO, M. a kol. 2023. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 1. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2023. 576 s. ISBN 978-80-8232-036-0

- KÜHN, Z. – KRATOCHVÍL, J. – KMEC, J. – KOSAŘ, D. a kol. 2022. *Listina základních práv a svobod. Velký Komentář*. Praha : Leges, 2022. 1664 s. ISBN 978-80-7502-609-5
- MASLEN, M. 2016. Transparentnosť a publicita verejnej správy na Slovensku v optike pripravovaného návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o slobode informácií. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, č. 11, č. 2, s. 127–139. ISSN 1801-0288
- ONDROVÁ, J. – KUKLOVSKÁ, A. 2024. *Obmedzenie základných ľudských práv a slobôd. Vybrané aspekty*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2024. 152 s. ISBN 978-80-7676-889-5
- PALÚŠ, I. – SOMOROVA, E. 2011. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3
- WILFING, P. 2012. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Pezinok : VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012. 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6

Summary: The Right of Access to Information in the Context of Its Constitutional and Statutory Framework

The article deals with the fundamental aspects of the right of access to information as one of the key elements of an open and democratic functioning of the state. It explains the importance of this right for society, its constitutional and statutory framework, principles of providing information, as well as the reasons and limits of possible restrictions. It also highlights its significance in strengthening transparency, combating corruption, and supporting civic participation.

JUDr. Júlia Ondrová, PhD., univ. doc.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva
Komenského 20
974 01 Banská Bystrica
Slovenská republika
e-mail: julia.ondrova@umb.sk

JUDr. Mgr. Juraj Štorcel, PhD., LL.M.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
e-mail: storcel2@uniba.sk



Obsah článku podlieha licencií Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Júlia Ondrová, Juraj Štorcel).