

Prístup verejnosti k informáciám o obrane štátu. Slovenská skúsenosť a komparatistika

Ivančík, J.*

IVANČÍK, J.: Prístup verejnosti k informáciám o obrane štátu. Slovenská skúsenosť a komparatistika.** Právny obzor, 107, 2024, č. 3, s. 312 – 334. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.3.06>

Public access to state defense information. Slovak experience and comparison with foreign countries. The direct military conflict that has arisen in Ukraine since 2022 significantly increases public interest in the defense and security of the state. Due to the proximity of the conflict, the above applies especially in the Central European region. Access to information by public, however, runs into the need to conceal sensitive facts, considering the state's defense capability. The aim of the contribution is to identify the boundaries where the right of citizens to control public affairs must give way to the regime of secrecy and what is the current application practice in this regard. The article is based on the legislative conditions of the Slovak Republic, it is also devoted to comparative studies to a significant extent.

Key words: access to information; public defense; making information available; mandatory disclosure of information

Úvod

Právo na prístup verejnosti k informáciám je spolu so slobodou prejavu možné vnímať ako absolútny fundament základných ľudských práv a slobôd občanov. V podmienkach Slovenskej republiky je jeho vyjadrením čl. 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, pričom ako vôbec prvé z politických práv sa zaručujú sloboda prejavu a právo na informácie.

Rastúci záujem verejnosti o možnosť využívania práva prístupu k informáciám potvrdzujú aj základné dáta. Z prieskumu rozsahu doručených žiadostí o informácie ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy podľa zákona č. 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) vyplýva, že za ostatné roky dochádza k signifikantnému zvýšeniu aplikácie tejto možnosti. Zatiaľ čo v roku 2017 bolo na zmienené štátne orgány doručených v priemere 280 žiadostí o informácie, v roku 2020 ich bolo priemerne až 518.¹

Napriek tomu, že široký prístup k informáciám zabezpečuje nielen základný rámec informovanosti verejnosti, ale tiež možnosti kontroly a predchádzaniu neefektívneho nakladania s verejnými prostriedkami, existujú v každom štáte limity, na ktoré treba prihliadať.

* Mgr. Ján Ivančík, PhD., Právnická fakulta UK v Bratislave, Katedra rímskeho práva a cirkevného práva. ORCID 0000-0002-4962-7176.

** Výskum je realizovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0548/22 s názvom Kríza dôvery a jej rímsko-kánonické riešenia.

¹ Výskum realizovaný na základe žiadosti o informácie podľa § 14 zákona o slobode informácií, adresovaných všetkým ministerstvám a ústredným orgánom štátnej správy. V žiadosti sme požadovali sprístupnenie počtu žiadostí o informácie za roky 2017 až 2020, aj s poskytnutím anonymizovanej evidencie predmetných žiadostí.

Objektom nášho záujmu v tomto príspevku bude identifikácia hraníc prístupu k informáciám v korelácii s potrebou štátu utajiť určité skutočnosti z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti a obrany. Problematiku považujeme za mimoriadne aktuálnu najmä s ohľadom na vojenský konflikt, ktorý sa od roku 2022 odohráva na Ukrajine. V tejto súvislosti sa občas javí, že krajiny Európskej únie, ktorých právne poriadky sú v dôsledku početných medzinárodných zmlúv značne unifikované, umožňujú potenciálnym narušiteľom ich bezpečnosti získať podrobný prehľad o obranyschopnosti priamo prostredníctvom demokratických inštitútov.

Naše pozorovania budeme realizovať na podmienkach Slovenskej republiky, ktorej právnu úpravu budeme komparovať najmä s príbuznou úpravou, judikatúrou a názormi odbornej verejnosti v Českej republike, ale tiež v širšom kontexte aj na podkladoch európskych súdnych rozhodnutí.

Je v demokratickej spoločnosti možné a vhodné získať od štátu napr. informácie o počte obrnených vozidiel, zbraní či nábojov, ktorými disponuje? Ak áno, do akej granularity je vhodné takéto údaje sprístupňovať?

Pretože niet pochyb o tom, že nákupy v rezorte obrany sa týkajú nakladania s verejnými prostriedkami významnej hodnoty, ide o verejný záujem, ku ktorému patrí aj širšia odborná diskusia. Do kontradikcie sa tak dostávajú dva právom chránené základné ústavné princípy, pri ktorých je nevyhnutné vykonávať aj test proporcionality. Ďalšou otázkou je, či prístup stanovený *de lege lata* je orgánmi verejnej moci dodržiavaný, resp. aké sú reálne aplikačné východiská.

1. Ciele a metódy výskumu

Priama vojenská agresia Ruska na Ukrajine v roku 2022 výrazne zmenila viaceré kľúčové formy nazerania na otázky bezpečnosti a obrany štátu. Na Slovensku sa uvedené prejavilo najmä vo forme revízie plánov na dlhodobý rozvoj rezortu Ministerstva obrany SR, ktoré podľa ostatných koncepcií očakáva zásadné navýšovanie finančných zdrojov. Do roku 2035 tak predmetné ministerstvo očakáva nevyhnutné investície vo výške približne 38 miliárd eur.²

So zvyšujúcim sa bezpečnostným rizikom a rastúcimi výdavkami sa, pochopiteľne, zvyšuje aj záujem verejnosti o spôsob hospodárenia ministerstva obrany.³ Do popredia sa

² Dlhodobý plán rozvoja rezortu Ministerstva obrany SR s výhľadom do roku 2035, [online navštívené dňa: 5. 3. 2023]. Dostupné na: <<https://www.mosr.sk/dlhodoby-plan-rozvoja-rezortu-ministerstva-obrany-s-vyhľadom-do-roku-2035/>>, s. 6.

³ Nie je pritom bez zaujímavosti, že napriek vyššej miere priameho ohrozenia Slováci s navýšovaním zdrojov pre ozbrojené zložky *a priori* nie sú stotožnení. Vyplýva to z reprezentatívneho prieskumu, realizovaného v apríli 2022 marketingovou agentúrou AKO, podľa ktorého na otázku “Súhlasíte či nesúhlasíte s tým, aby sa aj na základe súčasnej situácie v Európe navýšovali na Slovensku výdavky na obranu? Aby sa na obranu štátu (na armádu) dávala vyššia suma zo štátneho rozpočtu SR?” odpovedalo záporne (odpovede “skôr nesúhlasím s navýšením výdavkov na obranu” alebo “určite nesúhlasím s navýšením výdavkov na obranu”) 52 % respondentov. [online], [cit. 12. 2. 2023]. Dostupné na: https://www.noviny.sk/galeria/25991-prieskum-ako-pre-na-hrane-tv-joj-zvyšovanie-výdavkov-na-zbrojenie/2ae87786-cc75-40f6-843f-b73d44cbde04?back_url=https://plus.noviny.sk/678574-exkluzivny-prieskum-ako-pre-na-hrane-tv-joj-vacsina-slovakov-nesuhlasia-by-sa-zvyšovali-výdavky-na-obranu.

preto dostáva primeraná miera verejnej kontroly, ktorá má v čo najširšej miere zamedziť plytvaniu, resp. neefektívnemu či dokonca nezákonnému nakladaniu s verejnými prostriedkami. Potrebu transparentnosti napokon akcentuje aj samotné Ministerstvo obrany SR, ktoré na ňu odkazuje priamo vo svojich rozvojových materiáloch.⁴ Z povahy veci však vyplývajú pre prístup k informáciám v oblasti národnej obrany a bezpečnosti aj limítácie.

V našom výskume sme sa preto zamerali na nasledujúce výskumné otázky:

- Akým spôsobom je možné definovať hranice medzi režimom utajenia a prístupom verejnosti k informáciám v oblasti verejnej bezpečnosti a obrany?
- Aká je súčasná aplikačná prax v Slovenskej republike v oblasti sprístupňovania a zverejňovania informácií v oblasti verejnej bezpečnosti a obrany?

Za účelom zodpovedania nastolených výskumných otázok budeme postupovať najmä metódami kvalitatívneho výskumu. Predmetom nášho záujmu bude najmä analýza súdnych rozhodnutí najvyšších súdnych autorít na Slovensku a v Európskej únii, a to so zameraním na právo verejnosti na informácie, s osobitným záberom na obranyschopnosť štátu, dôverné informácie a informačné služby. S ohľadom na pomerne časté legislatívne úpravy a vývojové trendy v oblasti prístupu k informáciám sa budeme sústrediť v čo najväčšej miere na recentnú rozhodovaciu prax, t. j. rozhodnutia nie staršie ako desať rokov.

Zvýšenú pozornosť budeme venovať aj komparatistike so štátmi s obdobnou právnou úpravou, teda najmä členskými štátmi Európskej únie, ktoré spája základný legislatívny rámec a tiež na úpravu platnú v Českej republike, ktorej právny poriadok spája so Slovenskom historická skúsenosť a podobnosť sociálno-ekonomických reálií. Práve „*argumentum bohemicum*“, teda odkaz na judikatúru v Českej republike je v slovenskej rozhodovacej praxi stále pomerne živý, preto môžu byť závery uvedené v našom výskume zaujímavé pre aplikačnú prax v oboch štátoch.

2. Bezpečnosť a obrana štátu ako dôvod obmedzenia prístupu k informáciám

Vykonávacou normou ústavného práva na informácie je v podmienkach Slovenskej republiky zákon č. 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Ten zabezpečuje realizáciu predmetného práva dvoma základnými formami, ktoré sa spravujú osobitnými režimami – povinným zverejňovaním informácií v zmysle § 5 až 7 a sprístupnením informácie na základe žiadosti adresovanej povinnej osobe podľa § 14.⁵

Režim povinného zverejňovania dát podlieha taxatívnemu legislatívnemu výpočtu, podľa ktorého je povinná osoba (ich okruh je vymedzený v § 2 ods. 1 až 3) zabezpečiť hromadný prístup k uvedeným informáciám.⁶ Zákon o slobode informácií pritom rozli-

⁴ Dlhodobý plán rozvoja rezortu Ministerstva obrany SR s výhľadom do roka 2035, s. 5 a 6.

⁵ Rovnaké formy prístupu k informáciám garantuje aj český zákon č. 106/1999 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám, pozri § 4 ods. 1.

⁶ Pozri § 6 ods. 1 zákona o slobode informácií.

šuje, ktoré informácie musia byť zverejnené v online priestore (napr. povinné zverejňovanie zmlúv v zmysle §5b), resp. ktoré majú byť prístupné aj vo „fyzickej” forme (napr. § 6 ods. 2). Sprístupňovanie informácií na základe žiadosti adresovanej povinnej osobe sa spravuje základnou zásadou zákona o slobode informácií – čo nie je tajné, je verejné.⁷ Uvedená zásada sa normatívne prejavuje v znení § 8 až 11a zákona o slobode informácií, ktoré obsahujú taxatívny výpočet dôvodov obmedzenia prístupu k informáciám.

Hoci je ohrozenie obranyschopnosti štátu, resp. otázky národnej bezpečnosti implicitne vyjadrené ako dôvod obmedzenia prístupu verejnosti k informáciám vo viacerých prípadoch, slovenská právna úprava explicitné vyňatie predmetného okruhu otázok z dikcie zákona o slobode informácií neobsahuje.⁸ Za zmienku pritom stojí, že zákon o slobode informácií je predmetom novelizácie pomerne často. Iba od roku 2020 bol zmenený až šesťkrát, pričom otázka zahrnutia skúmaných dôvodov na obmedzenie prístupu k informáciám bola aktuálna pomerne často.⁹ Azda najbližšie k jej realizácii bola plánovaná novela z roku 2022, ktorá sa dostala aj do medzirezortného pripomienkového konania, avšak k jej implementácii prostredníctvom ďalšieho zákonodarného procesu nedošlo. Uvedená novela počítala so zavedením viacerých explicitných dôvodov odmietnutia prístupu k informáciám v nadväznosti na obranyschopnosť a bezpečnosť štátu.¹⁰ Pretože však bola v rovnakom roku prijatá poslanecká novela č. 251/2022 Z. z.,

⁷ KAMENEC, T., PIROŠÍK, V. *Čo nie je tajné, je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám*. 2. vyd. Bratislava : Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2001, s. 6 a tiež DOBROVODSKÝ, R., KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo na informácie*. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 35.

⁸ Priame obmedzenia sa v tomto rozsahu týkajú iba osobitných ustanovení o opakovanom použití informácie v zmysle § 21c ods. 1 písm. g).

⁹ V dôvodovej správe to akcentuje aj novelizačný zámer s číslom legislatívneho procesu LP/2022/523, ktorý uvádza: „S každým legislatívnym procesom zacieleným na zmenu a doplnenie zákona o slobode informácií sa pravidelne dostávajú na pretras požiadavky na zavedenie nových obmedzení pre sprístupnenie informácií, ktoré sa zvyknú označovať ako tzv. citlivé informácie. Ide o informácie, ktoré nie sú nevyhnutne v aplikačnej praxi chránené ako utajované informácie, ale zároveň je zrejmé, že ich sprístupňovanie môže sťažovať alebo mať plnenie úloh štátu, resp. jeho orgánov vyplývajúcich z osobitných zákonov. Tieto informácie vznikajú v rôznych oblastiach štátnej správy. Berúc do úvahy to, že ochrana záujmov štátu sa nemá nevyhnutne riešiť nadužívaním infraštruktúry zákona o ochrane utajovaných skutočností, je adekvátnym riešením zavedenie nových typov obmedzenia prístupu k informáciám. Predkladateľ pri koncipovaní § 11b vychádza z poznatkov vyplývajúcich z pripomienok povinných osôb uplatňovaných v rámci pripomienkových konaní vykonaných v rámci predchádzajúcich novelizácií zákona o slobode informácií. Inšpiračným zdrojom je obdobná česká právna úprava.“ [online], [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/523>.

¹⁰ V zmysle plánovaného zavedenia § 11b ods. 1 malo pribudnúť viacero dôvodov na obmedzenie sprístupňovania informácií vrátane informácií týkajúcich sa „plnenia úloh spravodajských služieb” alebo „informácií o činnosti spravodajských služieb, ak poskytnutie tejto informácie ohrozuje plnenie ich úloh”; informácie týkajúcej sa „obrony alebo bezpečnosti Slovenskej republiky a ktorá je spôsobilá jednotlivu alebo v spojení s inou informáciou ohroziť, obmedziť alebo znemožniť obranyschopnosť alebo bezpečnosť Slovenskej republiky” alebo informácie poskytnutej „Organizáciou Severoatlantickej zmluvy alebo Európskou úniou, ktorá je v záujme bezpečnosti štátu a verejnej bezpečnosti alebo ochrany práv tretích osôb chránená jej pôvodcom označením „NATO UNCLASSIFIED” alebo „LIMITE” a v Slovenskej republike je toto označenie rešpektované z dôvodov plnenia povinností vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z jej členstva v Organizácii Severoatlantickej zmluvy alebo Európskej únii.” [online], [cit. 3. 2. 2023]. Dostupné na: <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/523>>. Takto koncipovaná úprava by skutočne bola komparovateľná so znením českého zákona, a to najmä s ohľadom na § 11 ods. 1 písm. c) až f) zákona č. 106/1999 Sb.

ktorá má značný obsahový presah s uvedeným legislatívnym zámerom, je možné predpokladať, že k ďalšiemu posunu v legislatívnom procese už nedôjde.

Existujúci stav je v podmienkach Slovenskej republiky odôvodniteľný najmä snahou orgánov verejnej moci vykladať zákon o slobode informácií v množstve prípadov čo najširšie. V minulosti bolo predmetom ostrej kritiky médií, aj občianskej spoločnosti, že subjekty verejného sektora nadužívali obmedzenia prístupu k informáciám v rozpore s dikciou zákona,¹¹ preto pri plánovaných novelizačných aktivitách bola z tohto záujmového sektora zrejmä snaha o nerozširovanie už existujúcich obmedzení k prístupu k informáciám. Dôsledkom súčasného stavu však je situácia, keď aj objektívne citlivé informácie o obranyschopnosti štátu *de lege lata* podliehajú režimu podľa zákona o slobode informácií, čo vedie povinné osoby ku „kreatívnym“ riešeniam na hrane zákona. Platí totiž, že pre aplikáciu konkrétneho obmedzenia prístupu k informáciám musia byť splnené všetky zákonom vyžadované materiálne, aj formálne podmienky a nesmie ísť o svojvôľu povinnej osoby.

3. Obmedzenia zverejňovaných informácií

Ako sme už uviedli, režim povinného zverejňovania informácií sa v podmienkach Slovenskej republiky riadi pozitívnym výpočtom na rozdiel od režimu sprístupňovania informácií, pri ktorom je okruh verejnosti dostupných údajov vymedzený najmä negatívnou definíciou. V praxi to znamená výraznú limitáciu možnosti vzniku kontroverzie o tom, či potenciálne citlivá informácia má byť predmetom zverejnenia alebo nie. Zákonnodarca pri stanovení rozsahu povinne zverejňovaných informácií totiž vzal predmetnú skutočnosť do úvahy. Kategóriu *sui generis* sú pri zverejňovaní informácií povinne zverejňované zmluvy.

V zmysle § 5a ods. 1 zákona o slobode informácií je pojem povinne zverejňovaná zmluva koncipovaný mimoriadne široko, keďže ide o každú písomnú zmluvu, „*ktorú uzaviera povinná osoba a ktorá obsahuje informáciu, ktorá sa získala za finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy vrátane neštátnych účelových fondov, alebo sa týka používania týchto finančných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom alebo na základe zákona alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie.*“

Z takto koncipovanej dikcie zákona opäť existuje celý rad výnimiek. Za účelom zabezpečenia súladu medzi ochranou informácií, ktoré sa verejnosti nesprístupňujú, zákon o slobode informácií poskytuje rovnakú mieru ochrany aj údajom nachádzajúcim sa v povinne zverejňovaných zmluvách.¹² Legislatívny predpis taktiež taxatívne uvádza, ktoré zmluvy nie je možné vnímať ako povinne zverejňované.

¹¹ Pozri napr. KUBÍK, P., SLOVÁK, K. Infozákon a talentovaní páni úradníci. *Trend*, publikované dňa 30. 11. 2009, [online], [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné na: <<https://www.trend.sk/spravy/infozakon-talentovani-pani-uradnici>>; a tiež kritiku zo strany organizácie Transparency International Slovensko, [online], [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné na: <https://transparency.sk/sk/transparency-infozakon-treba-posilnit-nie-oslabit/>.

¹² V zmysle § 5a ods. 4 zákona o slobode informácií platí: „*Ustanovenie povinne zverejňovanej zmluvy, ktoré obsahuje informáciu, ktorá sa podľa tohto zákona nesprístupňuje, sa nezverejňuje. Rovnako sa nemusia*

S ohľadom na predmet nášho výskumného záujmu je potrebné uviesť výnimku v zmysle § 5a ods. 5 písm. e), t. j. „zmluva uzavieraná v pôsobnosti Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva”, písm. p), teda “zmluva, ktorej účelom je plnenie úloh Policajného zboru súvisiacich s bojom proti terorizmu a organizovanému zločinu, činnosťou služby kriminálnej polície, služby finančnej polície, so zaisťovaním osobnej bezpečnosti určených osôb, s ochranou objektov a so zabezpečením ochrany štátnej hranice” a písm. o), t. j. „zmluva týkajúca sa prevozu alebo uskladnenia vojenského materiálu, zbraní alebo streliva uzavieraná v pôsobnosti Ministerstva obrany Slovenskej republiky, akciových spoločností v jeho zakladateľskej pôsobnosti a rozpočtových organizácií v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti”.

Z už uvedeného je zjavné, že explicitne je z okruhu povinne zverejňovaných zmlúv vyňatý iba relatívne malý okruh kontraktov v pôsobnosti národnej bezpečnosti a obrany. V prípade, ak chce orgán verejnej moci obmedziť režim povinného zverejnenia zmluvy, do úvahy prichádza subsidiárne iba možnosť aplikácie obmedzení pre sprístupnenie informácie. V tomto prípade ale nie je možné zmluvu nezverejniť ako celok, povinná osoba musí zverejniť zmluvu s výnimkou ustanovení, na ktoré sa vzťahuje obmedzenie prístupu k informáciám (napr. obchodné tajomstvo, ochrana osobnosti a pod.).¹³ Uplatňuje sa teda princíp selekcie, ktorý platí aj v zmysle § 12 ods. 1 zákona o slobode informácií pre sprístupňovanie informácií.¹⁴ Aktuálnosť našich výskumných cieľov ale zdô-

zverejniť časti povinne zverejňovanej zmluvy, ktorými sú technické predlohy, návody, výkresy, projektové dokumentácie, modely, spôsob výpočtu jednotkových cien a vzory. Ustanovenia všeobecných obchodných podmienok sa nemusia zverejniť, ak časť obsahu povinne zverejňovanej zmluvy je určená odkazom na ne a zároveň totožné ustanovenia všeobecných obchodných podmienok boli zverejnené tou istou povinnou osobou spolu s inou povinne zverejňovanou zmluvou, ktorá už nadobudla účinnosť; pri takto povinne zverejňovanej zmluve sa uvedie v Centrálnom registri zmlúv (ďalej len „register“) alebo na webovom sídle odkaz na inú povinne zverejňovanú zmluvu, ktorá už nadobudla účinnosť.”

¹³ Kritizovaným príkladom bolo obstaranie pásových bojových obrnených vozidiel a pásových obrnených vozidiel, pri ktorých Ministerstvo obrany SR v roku 2022 odmietlo sprístupniť jednotkové ceny. Pre viac pozri štúdiu uskutočniteľnosti Útvary hodnoty za peniaze, [online] [cit. 3. 3. 2023]. Dostupné na: <https://www.mfssr.sk/files/archiv/56/Hodnotenie_PBOV_a_POV_20220628.pdf>, tiež medializované na: <<https://domov.sme.sk/c/22950063/kontrolori-kritizuju-utajovanie-jednotkovych-cien-za-pasove-vozidla-pre-armadu.html>>, [cit. 3. 3. 2023]. Obdobným prípadom je aj utajenie ceny za dodávku húfníc Zuzana 2 na Ukrajinu v roku 2023. Pre viac pozri napr. HUTKO, D. Húfnice, vrtuľníky, transportéry aj S-300. Aký je slovenský účet za vojenské dary pre Ukrajinu? Pravda, publikované 10. 1. 2023 [online], [cit. 15. 3. 2023]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/653129-hufnice-vrtulniky-transportery-aj-s-300-aky-je-slovensky-ucet-za-obranu-pomoc-ukrajine/>.

¹⁴ Uvedené konštatoval Najvyšší súd Slovenskej republiky napr. v rozsudku sp. zn. 7Sžik/1/2019 z 29.10.2019: „...obmedzenia (pozn. prístupu k informáciám) je nutné chápať v kontexte na ne nadväzujúceho § 12, v ktorom zákonodarca zaviedol tzv. princíp selekcie, podľa ktorého všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon.” a s ohľadom na materiálny charakter obmedzenia uviedol tiež: “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.” Totožným princípom sa riadi aj právny poriadok v Českej republike, čo akcentoval Najvyšší správny súd ČR napríklad v rozsudku sp. zn. 1As/98/2008 z 29. 7. 2009: „Žadateľ o informáciu má nepochybné právo žadať o informácie 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

rozširuje slovenská aplikačná prax, ktorá v minulosti už neraz konala vo viac či menej exponovaných prípadoch v rozpore s už uvedenými princípmi a legislatívnym rámcom.

Ako príklad môžeme poukázať na zmluvnú dokumentáciu o kúpe vojenských stíhačiek F-16 alebo vrtuľníkov UH-60M Blackhawk¹⁵ a ich príslušenstve medzi Ministerstvom obrany Slovenskej republiky a vládou Spojených štátov amerických, ktorej zverejnenie bolo realizované až niekoľko rokov po uzatvorení kontraktu a bolo analyzované aj v médiách.¹⁶

Sumárne teda môžeme skonštatovať, že ak povinná osoba (s výnimkou Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva, resp. Policajného zboru pri plnení zákonom stanovených činností) uzatvorí zmluvu obsahujúcu informáciu o verejných prostriedkoch, ktorej predmetom nie je uskladnenie a prevoz vojenského materiálu, zbraní a streliva, spadá uvedená zmluva pod režim povinného zverejňovania. Ako povinne zverejňované zmluvy preto treba vnímať kontrakty o obstaraní či prevode vojenského vybavenia, zabezpečenia analýz a služieb na vojenské účely, ako aj všetky ďalšie kontrakty v pôsobnosti Ministerstva obrany Slovenskej republiky, napriek tomu, že ich obsah môže mať dosah na obranyschopnosť štátu.

Ak takáto povinne zverejňovaná zmluva obsahuje informáciu, ktorá podlieha obmedzeniu sprístupnenia verejnosti, nezabavuje to povinnú osobu povinnosti zverejniť zmluvu s vynechaním tých údajov, ktoré podliehajú režimu ochrany. Na rozsah tejto povinnosti, ako aj na dôsledky jeho porušenia poukážeme v nasledujúcich podkapitolách.

4. Ochrana utajovaných skutočností ako dôvod obmedzenia sprístupnenia informácie

Prvou kategóriou obmedzení, ktoré v nami skúmanom rozsahu prichádzajú do úvahy, sú informácie podliehajúce režimu ochrany utajovaných skutočností. Ako sme už naznačili, v aplikačnej praxi ide s ohľadom na zabezpečenie bezpečnosti alebo obrany štátu o pomerne často aplikované obmedzenie prístupu verejnosti k informáciám.

V zmysle § 8 zákona o slobode informácií platí, že „*ak požadovaná informácia tvorí utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona alebo je predmetom bankového tajomstva alebo daňového tajomstva podľa osobitného zákona, ku ktorým žiadateľ nemá oprávnený prístup, povinná osoba ju nesprístupní s uvedením odkazu na príslušný právny predpis.*”

zákonná omezení. To má pak nutně za následek prověření jednotlivých součástí poskytovaného spisu z hlediska jejich kompatibility se zákonnými limity práva na informace.”

¹⁵ Zmluvy sú dostupné na: <<https://www.mosr.sk/zmluvy-na-stihacie-lietadla-f-16-a-vrtulniky-uh-60m-black-hawk/>> [online] [cit. 3. 3. 2023].

¹⁶ Pozri najmä TURČEK, M. *Bol to najväčší nákup v dejinách armády. Obrana zverejnila utajované zmluvy na F-16. Aktuality*, publikované 22. 5. 2020, [online] [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <<https://www.aktuality.sk/clanok/792338/bol-to-najvacsi-nakup-v-dejinach-armady-obrana-zverejnila-utajovane-zmluvy-na-f-16/>>; a tiež TURČEK, M. Ministerstvo obrany zverejnilo roky utajovanú zmluvu na vrtuľníky Blackhawk za 235 miliónov. *Aktuality*, publikované 20. 5. 2020, [online] [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/789861/ministerstvo-obrany-zverejnilo-roky-utajovanu-zmluvu-na-vrtulniky-blackhawk-za-235-milionov/>.

Zákonný rámec pre ochranu utajovaných skutočností obsahuje zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého musí utajovaná skutočnosť kumulatívne spĺňať dve podmienky. Prvou je potreba chrániť informáciu v záujme štátu (materiálna podmienka), druhou je, že informácia musí spadať do jednej z oblastí utajovaných skutočností určených nariadením vlády SR (formálna podmienka).¹⁷

Potreba splnenia materiálnej podmienky vyplýva z § 3 ods. 3 až 6 zákona č. 215/2004 Z. z. Jej vyjadrením je miera závažnosti ujmy, ktorú by Slovenská republika mohla utrpieť v prípade neoprávnenej manipulácie s ňou. Zákon pozná štyri stupne utajenia – prísne tajné, tajné, dôverné a vyhradené informácie.¹⁸ Splnenie formálnej podmienky je naviazané na výpočet oblastí, v ktorých môže vzniknúť utajovaná skutočnosť v zmysle §1 ods. 1 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 216/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností. Utajovaná skutočnosť tak môže vzniknúť okrem iného aj v oblasti:

- zachovania bezpečnosti a zabezpečenia obrany Slovenskej republiky (písm. a),
- zabezpečenia vnútorného poriadku a bezpečnosti Slovenskej republiky (písm. b),
- ochrany predmetov a objektov, ochrany určených objektov (písm. e),
- dovozu a vývozu vojenského materiálu (písm. g),
- organizácie, foriem, metód a výsledkov činnosti spravodajských služieb, ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov, ozbrojených zborov a Národného bezpečnostného úradu a prostriedkov ich utajenia (písm. i),
- výskumu, vývoja a výroby zbraňových systémov a zariadení (písm. k),
- zabezpečenia ochrany a bezpečnosti komunikačných a informačných systémov (písm. m),
- výskumu, vývoja, výroby a používania prostriedkov na ochranu utajovaných skutočností (písm. o),
- vzájomnej spolupráce ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov, ozbrojených zborov, Slovenskej informačnej služby a Národného bezpečnostného úradu a ich spolupráce s príslušnými službami, zbormi alebo orgánmi cudzej moci (písm. t), alebo
- dokumentácie týkajúcej sa vynálezov dôležitých pre obranu alebo bezpečnosť štátu alebo pre iný dôležitý záujem podľa § 3 ods. 3 až 6 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (písm. v).

Zo sociologicko-politického hľadiska je potrebné poukázať ja na potrebu rozlišovania medzi *shallow secrets* a *deep secrets*, teda medzi skutočnosťami, o ktorých existencii verejnosť vie, ale nemá vedomosť o detailoch a o tajomstvách, pri ktorých nie je známa ani vedomosť o ich existencii.¹⁹ Pri týchto kategóriách z uvedeného dôvodu vzniká aj

¹⁷ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sži/1/2009 za 3. Novembra 2009 a tiež WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe, rozhodnutia súdov*. Pezinok : Via Iuris, 2012, s. 65 – 66.

¹⁸ Pozri § 3 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.

¹⁹ MOKROSINSKA, D. Why states have no right to privacy, but may be entitled to secrecy: a non-consequentialist defense of state secrecy. In *Critical Review of International Social and Political Philosophy* Roč. 23, 2020, č. 4, s. 438 a nasl.

odlišná miera potreby režimu utajenia, resp. sa pri nich odlišne prejaví výsledok testu proporcionality pri sprístupnení čiastkovej informácie.

Zákon č. 215/2004 Z. z. zároveň v §4 ods. 1 stanovuje aj negatívne vymedzenie, t. j. rozsah informácií, ktoré utajovať nie je možné. Samotné splnenie náležitostí pozitívneho a negatívneho vymedzenia utajovanej skutočnosti ešte stále nie je dostatočné na to, aby prístup verejnosti k informácii mohol byť obmedzený. Nemenej dôležité je vymedzenie rozsahu a lehoty pre utajenie skutočností zo strany štatutárneho orgánu povinnej osoby, t. j. vedúceho v zmysle § 8 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.

Ak teda informácia požadovaná v zmysle zákona o slobode informácií nespĺňa ktorúkoľvek z uvedených náležitostí, je povinná osoba povinná sprístupniť ju žiadateľovi.²⁰ Do popredia sa zároveň dostáva otázka, či je možné sprístupniť informáciu o existencii utajovanej skutočnosti, a ak áno, v akom rozsahu.

Za prelomové v tomto smere považujeme rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3SŽi/29/2013 z 11. 2. 2014, v ktorom sa súd zaoberal otázkou možnosti sprístupnenia „informácií týkajúcich sa všetkých zmlúv uzatvorených so spoločnosťou ORGA - TRADE..., týkajúcich sa modernizácie technických prostriedkov slúžiacich na odpočúvanie”. Ministerstvo vnútra SR ako povinná osoba v zmysle zákona o slobode informácií označila požadované informácie za utajované skutočnosti a následne rozhodla o ich nesprístupnení z dôvodu ochrany údajov v zmysle § 8 zákona o slobode informácií. Je potrebné zdôrazniť, že žiadateľ sa nedomáhal sprístupnenia samotných zmlúv, ale iba informácií o nich.

Najvyšší súd SR v predmetnom rozhodnutí konštatoval, že „zákon o slobode informácií slúži aj na verifikáciu, že žiadaná informácia existuje, ale podlieha režimu utajovaných skutočností”. Zodpovedal tým na otázku, či je možné požadovať informáciu o existencii utajovanej skutočnosti. Z nášho pohľadu však prichádzajú do úvahy aj prípady, keď nie je možné sprístupniť ani rámcové údaje o existencii určitej informácie. Pôjde najmä o prípady, keď už utajenie existencie samotnej inovácie, technológie, vedomosti či iného predmetu žiadosti môže byť v eminentnom obrannom záujme štátu. Povinná osoba by však v takomto prípade mala zosťrenú povinnosť odôvodnenia, prečo nie je možné požadovanú informáciu sprístupniť, a to ani v rozsahu potvrdenia jej existencie.²¹

V uvedenom rozhodnutí sa Najvyšší súd ďalej zaoberal otázkou, či režimu ochrany podliehajú všetky písomné znaky uvedené na listine ako nosiči informácie (teda, či utajovanú skutočnosť treba chrániť vo formálnom zmysle), alebo je rozhodujúci meritórny obsah (t. j. treba sa sústrediť na ochranu utajovaných skutočností v materiálnom zmysle).

Najvyšší súd SR v tejto súvislosti uviedol, že: „V tejto časti sa najvyšší súd prikláňa k právnomu názoru krajského súdu, že ide o ochranu utajovaných skutočností v materiálnom zmysle. Preto výlučne označenie účastníkov zmluvy, typ zmluvy (napr. kúpna...)“

²⁰ V súvislosti s princípmi nakladania s utajovanými skutočnosťami z pohľadu európskeho a medzinárodného práva pozri tiež: FÖLDES, Á. Classified Information. A review of current legislation across 15 countries & the EU. London : Transparency International UK, 2014, s. 12 a nasl.

²¹ Porovnaj: PERHÁCS, Z. Sprístupnenie informácií o tajnom sledovaní osôb mocenskými zločkami štátu. In *Bulletin slovenskej advokácie*. Roč. 21, č. 4, s. 8 – 9.

dátum uzavretia, všeobecný opis (názov) jej predmetu, číslo zmluvy potvrdzujúce jej existenciu, bez zverejnenia materiálneho obsahu podliehajú právnomu režimu zákona o slobode informácií v zmysle jeho ustanovenia § 12.”

Závery prijaté tretím senátom potvrdil Najvyšší súd SR aj v neskoršom rozhodnutí sp. zn. 6Sžik/2/2019 zo 14. 11. 2019, v ktorom sa žiadateľ domáhal sprístupnenia „informácie o utajených zmluvách v rozsahu -protistrana, suma, dátum uzatvorenia zmluvy, názov zmluvy o všetkých utajených zmluvách uzavretých Ministerstvom obrany Slovenskej republiky od roku 1998” a stotožňuje sa s nimi aj odborná literatúra.²²

Za účelom komparatistiky je vhodné poukázať aj na aplikačnú prax v Českej republike. Najvyšší správny súd ČR sa otázkou ochrany utajovaných skutočností zaoberal napríklad v rozsudku sp. zn. 6As/242/2015 z 18. 1. 2017 vo veci možnosti poskytnutia informačnej správy pre ministra obrany „č. j. D143-6/2006/DP-4730-XI ze dne 30. 4. 2007 ve věci ‚Situace ve vojenském zpravodajství – souhrnná zpráva‘. Súd v tejto veci skonštatoval, že pri hodnotení možnosti poskytnutia informácie „je nutné vždy vycházet z konkrétní dané věci”, pričom v skúmanom prípade „vzhledem k obsahu požadované informace podle kasačního soudu šlo o omezení opodstatněné z důvodů žalovaným uvedených, a to pro ohrožení specifických prostředků získávání informací a osob jednajících ve prospěch zpravodajské služby ve smyslu § 7 a § 16 zákona č. 289/2005 Sb.”

Pod pojmom materiálny obsah zmluvy je podľa našej mienky potrebné za každých okolností rozumieť podrobnosti nad rámec „metaúdajov” uvedených v rozhodnutí Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sži/29/2013. Ochranu v rámci režimu utajovaných skutočností teda nebude požívať vymedzenie predmetu zmluvy, ale jeho bližšia špecifikácia už môže – za predpokladu, že je splnený princíp selekcie.

Napriek uvedenému v podmienkach Slovenskej republiky naďalej pretrváva aplikačná nejednoznačnosť,²³ ktorú potvrdzujú závery investigatívnych novinárov. V zmysle zverejnených zistení malo Ministerstvo obrany Slovenskej republiky uzatvoriť za obdobie od marca 2020 až do novembra 2022 päťdesiat zmlúv, na ktoré sa má vzťahovať režim ochrany utajovaných skutočností, o ktorých ministerstvo odmietlo sprístupniť akékoľvek informácie.²⁴

²² Pozri napr. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 197 alebo WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*, s. 73 – 74.

²³ Príkladom postupu, pri ktorom minister obrany postupuje v oblasti utajovania určitých skutočností odlišne od svojho predchodcu je aj spis k havárii vojenského špeciálu AN-24 z 19. 1. 2006. Pre viac pozri tlačovú správu Ministerstva obrany SR, [online] [cit. 3. 3. 2023]. Dostupné na: <https://www.mosr.sk/47572-sk/minister-nad-odtajnil-spis-k-najvacsej-leteckej-tragedii-sr/>.

²⁴ TURČEK, M. Sumu utajených zmlúv na ministerstve obrany nezistíte. Minister Nad' v minulosti sľuboval opak. Aktuality, publikované 21. 11. 2022, [online] [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <<https://www.aktuality.sk/clanok/bDSeO62/sumu-utajenych-zmluv-na-ministerstve-obrany-nezistite-minister-nad-v-minulosti-sľuboval-opak/>>. K tomu pozri aj závery Verejného ochrancu práv SR vo veci sprístupnenia analýzy vo veci darovania stíhačiek Mig-29 Ukrajine, [online] [cit. 24. 11. 2023] Dostupné na: <https://vop.gov.sk/ministerstvo-obrany-porusilo-zakon-a-ustavu-sr-tym-ze-neposkytlo-analyzu-vo-veci-darovania-stihaciek-mig-29-ukrajine/>.

5. Ochrana osobných údajov ako dôvod obmedzenia sprístupnenia informácie

Ochrana osobných údajov je jedným z najkomplexnejšie pokrytých dôvodov na obmedzenie prístupu k informáciám. Jej náležitosti sú obsiahnuté v § 9 zákona o slobode informácií.

Vo všeobecnosti platí, že osobné údaje je možné na základe žiadosti o informácie sprístupniť iba v prípade, ak na to existuje splnomocnenie osobitného zákona alebo na ich sprístupnenie dala dotknutá osoba súhlas (§ 9 ods. 1 zákona o slobode informácií). Zároveň existuje celý rad situácií, ktoré zákonodarcu predvída, pri ktorých sa ochrana osobných údajov dostáva do priamej korelácie s verejným záujmom. Tieto situácie sú predvídané v § 9 ods. 3. V tomto prípade v teste proporcionality vystupuje do popredia potreba ochrany verejného záujmu a možnosti verejnej kontroly, ktorú po revízii konštatoval aj Ústavný súd SR.²⁵

V § 9 ods. 4 však zákon o slobode informácií zároveň obsahuje vymedzenie údajov o osobách, ktoré sú nadriadenými v služobnom pomere, s potenciálom ohroziť bezpečnosť alebo obranu Slovenskej republiky, či ochranu verejného poriadku, ktoré sa nesprístupňujú.²⁶ V zmysle odkazovacej normy ide najmä o nadriadených v služobnom pomere podľa zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície.

Aby informácia podliehala režimu obmedzenia prístupu k informáciám, musia byť kumulatívne splnené viaceré podmienky. Prvou z nich je rozpor s povinnosťou mlčanlivosti a zároveň musí byť preukázaná príčinná súvislosť medzi potenciálnym ohrozením bezpečnosti alebo obrany štátu, ochrany verejného poriadku alebo plnenia osobitných úloh osôb, ktorých sa dotknutá informácia týka, a sprístupnením informácie.

Iba samotné vystavenie dotknutej osoby väčšej miere verejnej kritiky či mediálnemu záujmu nebude dostačujúce na to, aby došlo k obmedzeniu prístupu k informáciám podľa predmetného ustanovenia.²⁷

²⁵ Pri revízii ústavnej konformity posudzovaného ustanovenia § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií, ktorý stanovuje rozsah osôb s obmedzenou ochranou osobnosti a osobných údajov, ako aj rozsah údajov, ktoré povinné osoby majú sprístupniť, konštatoval Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 1/09-34 z 19. januára 2011, že: „*Ako už bolo uvedené, ústavný súd nemá pochybnosti o citlivosti údajov o výške príjmov pre súkromnú sféru jednotlivca, ako aj o tom, že jej zverejnenie môže mať pre túto jeho sféru negatívne dôsledky. V prípade dotknutých osôb však ide len o jeden aspekt, ktorý je z hľadiska vlastného posúdenia veci potrebné vziať do úvahy. Dalším aspektom je totiž práve verejný záujem na verejnej kontrole a transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami z hľadiska jeho zákonnosti a účelnosti, ako aj preventívne pôsobenie takejto kontroly. Z tohto aspektu je nevyhnutné zdôrazniť, že základné právo na informácie slúži vo svojej podstate aj ako prekážka pre zneužívanie moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone. Účinná kontrola verejnej moci tak nie je skutočná (efektívna) bez možnosti prijímať informácie vzťahujúce sa na jednotlivé osoby, ktoré túto moc vykonávajú.*”

²⁶ V zmysle § 9 ods. 4 zákona o slobode informácií platí, že: „*Osobné údaje osoby, ktorá je nadriadeným v služobnom pomere, povinná osoba sprístupní v rozsahu a na účel podľa odseku 3, len ak sprístupnenie nie je v rozpore s povinnosťou mlčanlivosti podľa osobitných predpisov a zároveň sprístupnenie tejto informácie neohrozí bezpečnosť alebo obranu Slovenskej republiky, ochranu verejného poriadku alebo plnenie úloh týchto osôb alebo orgánov, v ktorých vykonávajú svoju činnosť; ustanovenie § 13 sa v tomto prípade nepoužije.*”

²⁷ Pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 44/00 z 5. januára 2001, ktorý zdôrazňuje pri verejne činných osobách potrebu strpieť zvýšenú mieru kontroly verejnosti nad svojou činnosťou.

S ohľadom na ochranu verejnej bezpečnosti je vhodné poukázať aj na judikatúru Súdneho dvora EÚ, ktorý sa otázke kontradikcie tohto verejného záujmu a ochrane osobných údajov venoval viackrát.

Zmieniť sa treba najmä o rozsudku v spojených veciach C-203/15 a C-698/15 *Tele2 Sverige AB* z 21. decembra 2016, ktorému predchádzalo obdobné rozhodnutie vo veci C-293/12 *Digital rights Ireland* z 8. apríla 2014.²⁸ Súd v tomto rozhodnutí konštatoval, že „všeobecné a nediferencované uchovávanie všetkých údajov o prenose dát a polohe všetkých účastníkov a registrovaných užívateľov, týkajúce sa všetkých prostriedkov elektronickej komunikácie” je v rozpore s úniijným právom. Takýto rozsah zásahu do osobnostných práv občanov považoval súd za neproporcionálny vzhľadom na ohrozenie verejnej bezpečnosti, napriek potenciálnej efektívnosti použitých prostriedkov.²⁹

Súdny dvor EÚ ďalej rozvinul uvedenú líniu v rozhodnutí C-623/17 *Privacy International* zo 6. októbra 2020. Meritom sporu bola námietka organizácie *Privacy International* o nezákonnosti postupov vnútroštátnych bezpečnostných a spravodajských služieb Spojeného kráľovstva, ktoré v rámci svojej činnosti pracovali s rôznymi kategóriami údajov (tzv. *bulk personal data*), ktoré automatizovane vyhodnocovali a prepájali. Súdny dvor konštatoval porušenie úniijného práva v prípade vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá „umožňuje štátnemu orgánu na účely ochrany národnej bezpečnosti uložiť poskytovateľom elektronických komunikačných služieb povinnosť vyžadujúcu všeobecné a nediferencované odovzdávanie údajov o prenose dát a polohe bezpečnostným a spravodajským službám.”

6. Ochrana objektov osobitnej dôležitosti ako dôvod obmedzenia sprístupnenia informácie

Na účely objektu nášho skúmania je nemenej zásadným obmedzením prístupu verejnosti k informáciám ustanovenie § 11 ods. 1 písm. i), ktoré stanovuje, že „Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak i) 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.”

Zákonodarca v tomto smere priamo reaguje na potrebu ochrany objektov osobitnej dôležitosti, resp. jadrových zariadení, pričom odkazuje na reguláciu podľa zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení zákona č. 330/2003 Z. z. a zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁸ Pre viac pozri napr. NESTEROVA, I. The Crisis of Privacy and Sacrifice of Personal Data in the Name of National Security: CJEU Rulings Strengthening EU Data Protection Standards Get access Arrow. In ULRICH, G., ZIEMELE, I. (eds). *How International Law Works in Times of Crisis*, European Society of International Law. Oxford : Oxford Academic, 2019, s. 109 – 126.

²⁹ Pre viac pozri aj: SCHEU, H. Ch., PETERKA, B. The Public Security Exception in the Law of the European Union. In *Security Theory and Practice*. 2019, č. 4, s. 23 – 24.

V zmysle § 27 ods. 1 a 2 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky sa za objekty osobitnej dôležitosti považujú „strategické objekty obrannej infraštruktúry, ktorých poškodenie alebo zničenie obmedzí zabezpečenie obrany štátu.“ Pod ďalšími dôležitými objektmi treba rozumieť „objekty obrannej infraštruktúry, ktorých poškodenie alebo zničenie obmedzí činnosť ozbrojených síl alebo chod hospodárstva Slovenskej republiky.”

Odborná literatúra v tomto smere poukazuje na potenciálnu ústavnú nonkonformnosť ustanovenia § 11 ods. 1 písm. i). Wilfling v tejto súvislosti odkazuje najmä na ustanovenia atómového zákona o povoľovaní jadrových zariadení (ide najmä o ustanovenia o zverejňovaní dokumentácie), pričom uvádza, že „kompletné a paušálne utajenie celej dokumentácie je v zjavnom rozpore s požiadavkou proporcionality pri obmedzovaní základného práva na informácie, ktorá vyplýva z Ústavy SR. Táto požiadavka spočíva v tom, že ak žiadateľ o informácie požaduje sprístupnenie dokumentu obsahujúceho niekoľko chránených informácií, nemôže sa odmietnuť sprístupnenie kompletne celého dokumentu, ale z dokumentu sa majú vylúčiť (napr. začerniť) iba citlivé informácie a zvyšok dokumentu sa musí sprístupniť.”³⁰

S uvedeným záverom je možné sa stotožniť. Požiadavku ústavne konformného výkladu zákona, rešpektujúceho proporcionalitu³¹ zásahu do základných ľudských práv je potrebné artikulovať aj v prípade stavieb, ktoré majú zásadný význam pre obranu štátu.³²

Za nešťastnú pritom považujeme formuláciu „informácie, ktorých zverejnenie by sa mohlo použiť na plánovanie a vykonanie činností s cieľom spôsobiť narušenie alebo zničenie” objektov požívajúcich ochranu. V prvom rade je opäť potrebné zdôrazniť, že medzi režimami sprístupňovania a zverejňovania informácií je zásadný rozdiel. Na účely zákona o slobode informácií ide o dva separátne režimy prístupu k informáciám, pričom uvedené by mal zákonodarca dôsledne dodržiavať. V opačnom prípade sa vyskytujú príležitosti na aplikačný formalizmus a obchádzanie účelu zákona. Taktiež je otázne, akú mieru intenzity zákonodarca očakáva pri potrebe preukázania „možnosti použitia informácie na plánovanie” narušenia alebo zničenia objektu. Z nášho pohľadu takto koncipované ustanovenie pôsobí vágnym dojmom, keď už nepatrná miera ohrozenia spôsobuje možnosť obmedzenia prístupu k informáciám. Zároveň však platí, že existuje celý rad ďalších ohrození právom chráneného záujmu, než je narušenie alebo zničenie posudzovaných objektov,³³ pri ktorých zákonodarca už prístup k informáciám neobmedzuje.

Za vhodnejšie by sme preto považovali formulovanie paušálneho obmedzenia, ktoré by pokrývalo situácie ohrozenia obranyschopnosti, bezpečnosti Slovenskej republiky a jadrových zariadení. Napriek skutočnosti, že takto širšie koncipované obmedzenie by

³⁰ WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. S. 146.

³¹ K testu proporcionality pozri aj: KUKLIŠ, I. Test proporcionality a štrukturálne aspekty kolízie základných práv. In *Právny obzor*. Roč. 96, č. 1, 2013, s. 50 – 66.

³² V tejto súvislosti tiež pozri námietku rozporu s Aarhuským dohovorom: IKRÉNYI, P. a kol. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 251 – 252.

³³ Napríklad potenciálny vojensko-strategický charakter určitých objektov, pri ktorých je potrebné obmedziť prístup k informáciám o ich kapacitách.

mohlo viesť v praxi k negatívnemu obmedzovaniu prístupu k informáciám, domnievame sa, že pri snahe o budovanie právneho štátu niet inej možnosti, než dôverovať súdnej moci, ktorá vie excesy relevantne vyriešiť. Zároveň nám aj súčasná aplikačná prax dokazuje, že v prípade, ak povinné osoby majú záujem na utajení skúmaných informácií, dokážu za týmto účelom koncipovať kreatívne riešenia na hrane dikcie zákona alebo dokonca za ňou.

7. Spravodajské služby ako povinné osoby

V podmienkach Slovenskej republiky vykonáva v zmysle §1 ods. 1 zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov funkciu všeobecnej bezpečnostnej a spravodajskej služby³⁴ Slovenská informačná služba (ďalej aj „SIS“). Jej postavenie ako povinnej osoby v zmysle § 2 ods. 2 zákona o slobode informácií je obmedzené, pretože sú z poskytovania údajov verejnosti vyňaté osobné údaje, evidencie a informačné systémy spracúvané SIS.³⁵ Prístup k údajom v informačných systémoch a evidenciách upravuje riaditeľ SIS interným predpisom.³⁶

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5SŽi/37/2014 z 13. 9. 2016, v ktorom sa súd zaoberal možnosťou zrušenia fiktívneho rozhodnutia SIS vo veci žiadosti o sprístupnenie kópií o viacerých použitíach informačno-technologických prostriedkov, na ktorých základe boli vydané rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave.

Najvyšší súd SR potvrdil rozhodnutie krajského súdu o zastavení konania. V rozhodnutí poukázal na skutočnosť, že žiadané informácie spadajú pod osobitný režim v zmysle zákona č. 46/1993 Z. z. a nevzťahuje sa na ne zákon o slobode informácií.³⁷ Z rozsudku vyplýva aj extenzívny záver, že SIS „nie je povinnou osobou v zmysle tohto zákona (pozn. zákona o slobode informácií), a nemá teda podľa tohto zákona povinnosť konať a rozhodovať“. V kontexte predmetného rozhodnutia je však potrebné citáciu hodnotiť ako záver vzťahujúci sa výlučne na aplikáciu ustanovenia § 17 ods. 9 zákona č. 46/1993 Z. z. Z nášho pohľadu neexistuje legislatívna prekážka, ktorá by bránila sprístupniť žiadateľovi informácie nesúvisiace s obmedzením podľa ustanove-

³⁴ Bližšie k spravodajskej činnosti pozri aj: LISOŇ, M., VAŠKO, M. Hrozby a riziká – objekty spravodajského záujmu. In *Notitiae iudiciales Academie collegii aedilium in Bratislava*. Roč. 6, 2015, č. 2, s. 5 a nasl.

³⁵ Paragraf 17 ods. 9 zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov.

³⁶ Pozri § 17 ods. 8 zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov.

³⁷ Najvyšší súd SR v tejto súvislosti skonštatoval: „O vylúčení aplikácie infozákona pre žalovaného nemá najvyšší súd pochybnosť. Výplýva to aj z účelu zákona č. 46/1993 Z. z. obsahujúceho špeciálny režim poskytovania informácií SIS. Námitky žalobcu v odvolaní považuje najvyšší súd za bezpredmetné, pretože žiadosť žalobcu o sprístupnenie informácií bola podaná výlučne podľa infozákona a nie podľa zákona č. 46/1993 Z. z. Krajský súd sa preto ani nemohol zaoberať inými otázkami žalobcom kladenými, pretože bol striktné viazaný touto žiadosťou podľa infozákona a tiež petitom žaloby, ktorým bolo zrušenie fiktívnych rozhodnutí (neexistujúcich). Rovnako tiež poukazovanie žalobcu v odvolaní na dôvodovú správu k zákonu č. 46/1993 Z. z. len potvrdzuje právne závery najvyššieho súdu o nutnosti aplikácie špeciálneho režimu poskytovania informácií pre žalovaného podľa zákona č. 46/1993 Z. z., a nie podľa infozákona.“ Pre viac pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5SŽi/37/2014 z 13. septembra 2016.

nia § 17 ods. 9 zákona č. 46/1993 Z. z., a teda napríklad informácie o financovaní činnosti SIS.³⁸

Zároveň však badáme odlišný výklad, než pri hodnotení potreby ochrany utajovaných skutočností. Súd v prípade dát spojených s informačnými a technologickými prostriedkami v správe SIS nepovažoval za potrebné vyhodnocovať materiálny alebo formálny zmysel požadovaných údajov. Už samotná existencia prepojenia požadovaných informácií so systémami SIS bola pre súd postačujúca na vylúčenie aplikácie režimu zákona o slobode informácií. V tomto rozsahu badať istú dvojkoľajnosť oproti režimu utajovaných skutočností, ktorú nepovažujeme za odôvodnenú. Nadradenosť údajov spracúvaných SIS v jej systémoch totiž nie je odôvodniteľná ako prioritná oproti informáciám, ktoré požívajú ochranu v zmysle režimu ochrany utajovaných skutočností. Vyplýva to už zo samotnej povahy veci, keď utajovaná skutočnosť musí spĺňať náročný test materiálnej, aj formálnej stránky, čo sa na údaje v správe SIS nevzťahuje.

V skúmanej súvislosti je vhodné poukázať aj na skutočnosť, že odborná spisba sa stotožňuje s názorom, že pokiaľ ide o ohrozenie tajomstiev vojenskej povahy alebo činnosti tajných služieb, ako vhodnejšie sa javí radiť takéto informácie k problematike ochrany národnej bezpečnosti, než k obmedzeniam z dôvodu úniku dôverných informácií.³⁹

Zároveň je nutné zdôrazniť, že samotná existencia prepojenia informácie a spravodajskej služby ešte nevyklučuje predmetnú informáciu z možnosti verejnej kontroly. Európsky súd pre ľudské práva to jasne vyjadril v prípade sťažnosti č. 48135/06 vo veci Youth Initiative for Human Rights proti Srbsku z 25. júna 2013. Predmetom sporu bola žiadosť mimovládnej organizácie so sídlom v Belehrade, ktorá sa dožadovala od Srbskej spravodajskej služby o poskytnutie informácie, koľko osôb spravodajská služba v roku 2005 elektronicky sledovala. Neposkytnutie informácie vyhodnotil EŠLP za porušenie práva na slobodu prejavu, nakoľko sťažovateľka oprávnene žiadala sprístupniť informáciu verejného záujmu s cieľom šíriť ju a prispieť k verejnej diskusii. Odkázal pritom na postavenie mimovládnych organizácií a novinárov ako watchdogových subjektov, pričom zdôraznil, že sloboda prejavu síce podlieha obmedzeniam, avšak vždy za podmienky stanovenia zákonného rozsahu tohto obmedzenia.

Ešte širšie je koncipovaná úprava obmedzenia prístupu k informáciám o činnostiach spravodajských služieb badať z právnej úpravy v Českej republike. V zmysle 11 ods. 4 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. platí, že „*Povinné subjekty ďalej neposkytnou informácie o plnění úkolů zpravodajských služeb, nebo o činnosti zpravodajských služeb, pokud by poskytnutí této informace ohrozilo plnění jejich úkolů či ochranu utajovaných informací.*”

Široký výklad uvedených ustanovení prijal aj Najvyšší správny súd ČR v rozsudku

³⁸ Obdobné závery badať aj v českej odbornej spisbe, ktorá sa zaoberala porovnateľnou situáciou v prípade Vojenského spravodajstva. JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer, s. 203.

³⁹ Pre viac pozri: GREGOR, M. Legitímny cieľ limitácie slobody prejavu. In *Justičná revue*. Roč. 68, 2016, č. 2, s. 222 v nadväznosti na KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1042.

sp. zn. 6 As 242/2015-33 z 18. 1. 2017, v ktorom skonštatoval, že „*Přestože všechny informace týkající se plnění úkolů zpravodajských služeb nemusí podléhat utajení v režimu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, existuje důvod odmítnout jejich poskytnutí. Domáhá-li se žadatel o informace poskytnutí zprávy zpravodajských služeb, na kterou se nevztahuje omezení práva na informace z důvodu ochrany utajovaných informací ve smyslu § 7 zákona č. 106/1999, o svobodném přístupu k informacím, neboť tato zpráva již není označena jako utajovaná, může se uplatnit omezení dle § 11 odst. 4 písm. c) téhož zákona.*” a tiež: „*Pod pojem „plnění úkolů zpravodajských služeb“ dle § 11 odst. 4 písm. c) zákona č. 106/1999, o svobodném přístupu k informacím, je nutno zahrnout i další výstupy z činnosti zpravodajských služeb a nelze jej „zužovat“ pouze na úkoly zadané oprávněnými osobami dle § 5 a § 8 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, na které odkazuje poznámka pod čarou k citovanému ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím.*”

Kontrola spravodajských služieb je preto zverená Poslaneckej snemovni, ktorá za týmto účelom zriaďuje osobitný kontrolný orgán. Zároveň treba zdôrazniť, že pojem „činnosť” je širší než termín „plnenie úloh”, čo má zohľadňovať praktické skúsenosti spravodajských služieb za účelom ochrany informácií podmieňujúcich riadne plnenie ich úloh.⁴⁰

8. Dôsledky porušenia prístupu verejnosti k informáciám

Porušenie práva verejnosti na prístup k informáciám je v podmienkach slovenskej legislatívy trestaný pomerne široko a v zásadnej miere. Opäť pritom musíme mať na pamäti, že zákon o slobode informácií rozoznáva dve odlišné formy prístupu k informáciám – povinné zverejňovanie a sprístupňovanie informácií na základe žiadosti.

Rozhodne najvýznamnejšou sankciou za porušenie povinnosti zverejniť povinne zverejňovanú zmluvu je odklad jej účinnosti a potenciálne aj jej nulita v prípade, ak k zverejneniu nedošlo do troch mesiacov od uzavretia zmluvy, resp. od udelenia súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu.⁴¹

V tomto smere môžeme znovu poukázať na situácie, keď došlo k zverejneniu zásadných zmlúv o obstarávaní vojenskej techniky, rádovo za milióny eur, až niekoľko rokov po uzatvorení kontraktov. Ak v týchto prípadoch neskoršie analýzy preukázali povinnosť zverejniť posudzované zmluvy, niet pochybností o tom, že v zmysle slovenskej legislatívy je potrebné na predmetné zmluvy hľadieť, ako keby nikdy neboli uzatvorené. Prijaté plnenia sú preto *de facto* bezdôvodným obohatením. Základným nedostatkom slovenskej právnej úpravy je preto nemožnosť podania návrhu na riešenie vzniknutého stavu. Ak totiž ani jedna zo zmluvných strán nenamieta neplatnosť zmluvy a riadne podľa nej plní, iné subjekty (napr. občania) nemajú možnosť iniciovať konanie smerujúce k náprave.

⁴⁰ Tamže, s. 204.

⁴¹ Pre viac pozri § 47a zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

Ďalšou sankciou, viažucou sa na porušenie povinností pri sprístupňovaní informácií, je priestupková zodpovednosť, vyplývajúca z § 21a zákona o slobode informácií. Keďže sa priestupková zodpovednosť viaže výlučne na fyzické osoby,⁴² zákon o slobode informácií vyžaduje v zmysle § 21a ods. 4 označenie páchatel'a a tiež spôsobu, kedy a akým spôsobom sa priestupok spáchal.

V praxi spôsobuje takto striktné stanovenie zodpovednosti navrhovateľa priestupkového konania neprimerane zostrenú dôkaznú zodpovednosť, pretože v oblasti prístupu k informáciám nemusí byť vždy zodpovednou osobou štatutárny orgán. Ak sa v konaní následne preukáže nedostatočné identifikovanie potenciálneho páchatel'a, končia sa konania zastavením, čo znižuje vymožitelnosť celého zákona o slobode informácií.

Záver

Zámerom nášho článku bolo posúdiť hranice práva verejnosti na informácie v oblasti verejnej bezpečnosti a obrany štátu a zároveň v tomto smere tiež identifikovanie aplikáčnej praxe na podklade praktických skúseností.

Na základe našej analýzy dochádzame k záveru, že slovenská právna úprava neobsahuje generálne ustanovenie, ktoré by povinným osobám umožňovalo nesprístupniť informácie pre potenciálnu hrozbu v oblasti obranyschopnosti štátu. Do úvahy prichádzajú obmedzenia ako pri zverejňovaní, tak aj pri sprístupňovaní informácií iba z dôvodu ochrany utajovaných skutočností, osobných údajov či ochrany objektov osobitnej dôležitosti, ďalších dôležitých objektov, resp. jadrových zariadení. Z režimu povinného zverejňovania sú tiež vyňaté zmluvy v pôsobnosti silových rezortov, avšak iba ak sa týkajú špecificky vymedzených oblastí, najmä prevozu a uskladnenia vojenského materiálu. V tomto smere by slovenská legislatíva potrebovala úpravu, ktorá by povinným osobám umožňovala možnosť flexibilnejšieho výkladu.

Na druhej strane sme identifikovali viacero prípadov, keď prístup verejnosti k informáciám bol odopretý ako pri zverejňovaní, tak aj sprístupňovaní informácií, pričom k náprave došlo až po uplynutí dlhého času, prípadne vôbec nie. Potenciálne hroziace sankcie sa v tomto smere ukazujú ako nedostatočné.

Literatúra

- DOBROVODSKÝ, R., KOŠIČIAROVÁ, S. *Právo na informácie*. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2004
- FÖLDES, Á. *Classified Information. A review of current legislation across 15 countries & the EU*, London : Transparency International UK, 2014
- GREGOR, M. Legitímny cieľ limitácie slobody prejavu. In *Justičná revue*. Roč. 68, 2026, č. 2
- HUTKO, D. *Húfnice, vrtuľníky, transportéry aj S-300. Aký je slovenský účet za vojenské dary pre Ukrajinu?* Pravda, publikované 10. 1. 2023 [online], [cit. 15. 3. 2023]. Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/653129-hufnice-vrtulniky-transportery-aj-s-300-aky-je-slovensky-ucet-za-obranu-pomoc-ukrajine/>>

⁴² Pozri § 6 v súvislosti s § 9 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

- IKRÉNYI, P. a kol. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015
- JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer
- KAMENEC, T., PIROŠÍK, V. *Čo nie je tajné, je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám*. 2. vyd. Bratislava : Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2001
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012
- KUBÍK, P., SLOVÁK, K. *Infozákon a talentovaní páni úradníci*. *Trend*, publikované 30. 11. 2009, [online], [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné na: <<https://www.trend.sk/spravy/infozakon-talentovani-pani-uradnici>>
- KUKLIŠ, Ľ. Test proportionality a štrukturálne aspekty kolízie základných práv. In *Právny obzor*. Roč. 96, 2013, č. 1
- LISOŇ, M., VAŠKO, M. Hrozby a riziká – objekty spravodajského záujmu. In *Notitiae iudiciales Academie collegii aedilium in Bratislava*. Roč. 6, č. 2, 2015
- MOKROSINSKA, D. Why states have no right to privacy, but may be entitled to secrecy: a non-consequentialist defense of state secrecy. In *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Roč. 23, 2020, č. 4
- NESTEROVA, I. The Crisis of Privacy and Sacrifice of Personal Data in the Name of National Security: CJEU Rulings Strengthening EU Data Protection Standards Get access Arrow. In ULRICH, G., ZIEMELE, I. (eds). *How International Law Works in Times of Crisis*, *European Society of International Law*. Oxford : Oxford Academic, 2019
- PERHÁCS, Z. Sprístupnenie informácií o tajnom sledovaní osôb mocenskými zložkami štátu. In *Bulletin slovenskej advokácie*. Roč. 21, č. 4
- SCHEU, H. CH., PETERKA, B. The Public Security Exception in the Law of the European Union. In *Security Theory and Practice*. 2019, č. 4
- Transparency International Slovensko, [online], [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné na: <https://transparency.sk/sk/transparency-infozakon-treba-posilnit-nie-oslabit/>
- TURČEK, M. Bol to najväčší nákup v dejinách armády. Obrana zverejnila utajované zmluvy na F-16. *Aktuality*, publikované 22. 5. 2020, [online], [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <<https://www.aktuality.sk/clanok/792338/bol-to-najvacsi-nakup-v-dejinach-armady-obrana-zverejnila-utajovane-zmluvy-na-f-16/>>
- TURČEK, M. Ministerstvo obrany zverejnilo roky utajovanú zmluvu na vrtuľníky Blackhawk za 235 miliónov. *Aktuality*, publikované 20. 5. 2020, [online], [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/789861/ministerstvo-obrany-zverejnilo-roky-utajovanu-zmluvu-na-vrtulniky-blackhawk-za-235-milionov/>
- TURČEK, M. Sumu utajených zmlúv na ministerstve obrany nezistíte. Minister Naď v minulosti sľuboval opak. *Aktuality*, publikované 21. 11. 2022, [online], [cit. 10. 10. 2023]. Dostupné na: <<https://www.aktuality.sk/clanok/bDSeO62/sumu-utajenych-zmluv-na-ministerstve-obrany-nezistite-minister-nad-v-minulosti-sľuboval-opak/>>
- WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok : Via Iuris, 2012