

# Analýza prístupu k informáciám na úrovni samospráv:

Druhoradá agenda, ktorá sa musí  
spraviť?

Veronika Prachárová

Juraj Kačur

Tento materiál je výstupom projektu *Participácia, informovanosť a tvorba verejných politík na úrovni samospráv - Odkaz pre starostu 2.0*. Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu cez operačný program Efektívna verejná správa.

Apríl 2020, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť



**Európska únia**  
Európsky sociálny fond



Operačný program  
**Efektívna  
verejná správa**

## Obsah

Zhrnutie.....	4
Úvod .....	6
<b>1 Prístup k informáciám .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Právny rámec .....</b>	<b>10</b>
<b>3 Analýza súčasného stavu spracovávania žiadostí o sprístupnenie informácií.....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Metodika, vzorka a zber dát .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Zistenia.....</b>	<b>14</b>
3.2.1 Informácie na webových stránkach samospráv.....	14
3.2.2 Jednoduché žiadosti .....	14
3.2.3 Zložité žiadosti.....	16
<b>4 Rozhovory s relevantnými aktérmi.....</b>	<b>17</b>
4.1 Metodika, vzorka a zber dát.....	17
4.2 Zástupcovia samospráv.....	17
4.3 Zástupcovia neziskového sektora.....	18
<b>5 Zmapovanie existujúcich postihov voči jednotlivým pracovníkom .....</b>	<b>22</b>
5.1 Právna úprava.....	22
5.2 Predošlé zistenia .....	23
5.3 Metodika, vzorka a zber dát.....	24
5.4 Zistenia.....	24
<b>Záver.....</b>	<b>26</b>

## Zhrnutie

### *Zistenia kvantitatívneho výskumu o spracovávaní infožiadostí samosprávami*

- Zamerali sme sa na **200 samospráv** v 5 kategóriách podľa počtu obyvateľov (do 500, 500 až 2 499, 2 500 až 4 999, 5 000 až 19 999 a od 20 000). V každej z nich sa nachádzalo 40 obcí, pričom boli proporčne zastúpené všetky kraje (pri každom 5 obci). Vzorka predstavovala 6,83 % zo všetkých obcí na Slovensku.
- Na viac ako polovici (54 %) webových stránok samospráv sa **nenachádzala informácia k možnostiam podať infožiadosť**. Čím väčšia obec, tým existuje väčšia pravdepodobnosť, že obyvateľom poskytujú na svojej webovej stránke základné údaje k tomu, ako a kde podať infožiadosť.
- Iba u 21 samospráv (11 %) existuje e-mailová adresa, ktorá je špeciálne určená na prijímanie infožiadostí.
- Iba 5 samospráv (2,5 %) pri podaní žiadosti potvrdilo jej prijatie.
- **Na jednoduchú infožiadosť reagovalo 84,5 % samospráv**. Medzi samosprávami, ktoré neodpovedali, boli výraznejšie zastúpené menšie obce (v 35 % prípadov išlo o obce do 500 obyvateľov, v 26 % o obce s 501 až 2499 obyvateľmi).
- Najviac (92 %) odpovedali mestá a obce nachádzajúce sa v Banskobystrickom, Trenčianskom a Žilinskom kraji. Naopak najmenší podiel (64 %) v odpovedaní na jednoduchú infožiadosť bol zaznamenaný pri obciach a mestách z Prešovského kraja.
- Viac ako dve pätiny obcí, ktoré odpovedali (70; 41 %), disponujú **smernicou o poskytovaní informácií**.
- Na zložité žiadosti o sprístupnenie informácií odpovedalo 80 % samospráv. Viac ako polovicu (56 %) zo všetkých obcí a miest, ktoré nereagovali tvorili tie v kategóriách do 2499 obyvateľov.

### *Zistenia z rozhovorov s pracovníkmi zo samospráv a tretieho sektora*

- Rozhovory týkajúce sa praxe na úrovni samospráv sa uskutočnili s 10 vedúcimi pracovníkmi a referentmi a so 6 analytikmi z tretieho sektora, ktorí pri svojej práci bežne využívajú infožiadosti.
- Pracovníci miestnych a mestských úradov nepovažujú za problém lehoty, dokonca nezvyknú šetriť čas odkazovaním na už zverejnenú informáciu.
- **Na mestských a miestnych úradoch zvyčajne neexistuje systém zaznamenávania/zverejňovania odpovedí**, čiže pracovníci nevedia skontrolovať, či odpovedajú na totožné otázky rovnako.
- Viacerí respondenti z radu zamestnancov úradov opakovane zdôraznili, že v zákonnej úprave **chýba definícia informácie**. Za ďalší nedostatok považujú zaťažovanie kapacít zamestnancov – bez úhrady pracovnej sily (výdavky na materiálne vybavenie sú v porovnaní s tým zanedbateľné) a nedostatočnú ochranu pred fillibusteringom.

- Zástupcovia tretieho sektora v rozhovoroch poukázali na **pozitívne aspekty súčasného znenia infozákona** v porovnaní so zahraničnou praxou (neviazanie možnosti získať informácie na občianstvo či zdôvodnenie žiadosti a pod.). Zároveň však opakovane vyzdvihli, že povinné osoby majú tendenciu častejšie odpovedať známej mimovládnej organizácii ako bežnému občanovi.
- Pri malých obciach súvisí nesplnenie povinnosti podľa analytikov zvyčajne s neznalosťou zákona. Taktiež sa stáva, že nemajú dostatočné kapacity, a preto sa venujú radšej plneniu povinností potrebných na základný chod obce.
- Analytici veľmi často spomínajú špecifikum samospráv: **starosta môže konať ako prvostupňový orgán a aj ako druhostupňový odvolací orgán**. V praxi teda o odvolaní rozhoduje ten istý človek, alebo človek, ktorý zodpovedá za toho pracovníka v hierarchickom postavení.
- Za veľký problém v praxi vnímajú analytici z mimovládneho sektora skutočnosť, že **verejne dostupné informácie nie je jednoduché spájať a analyzovať** – sú v nevhodných formátoch a rozdelené na rôznych miestach. Rovnako je problematické, že v infozákone nie je definovaný termín informácia a že nie je jasne upravený režim pre mestské firmy. V snahe sprehľadniť existujúcu právnu úpravu dokonca pristupujú k podávaniu žalôb.
- V prípade, ak mimovládne organizácie po zamietnutí odvolania podajú žalobu, na pojednávanie čakajú mesiace až roky. Aj keď sú úspešní, dostanú sa k pôvodne požadovanej informácii neskoro.

## Úvod

Prístup k informáciám je **základným pilierom demokratického zriadenia**. Len informovaní občania môžu skutočne rozhodovať o ďalšom smerovaní krajiny alebo kontrolovať orgány verejnej moci či používanie verejných prostriedkov.<sup>1</sup>

Ako taktiež upozorňuje Najvyšší súd SR,<sup>2</sup> dostatočne rozsiahly, jednoduchý a rýchly prístup k informáciám má **priaznivý vplyv na dôveru občanov v demokratické inštitúcie** a na ich ochotu podieľať sa na verejnom živote. V opačnom prípade môžu mať pocit, že nevedia účinne ovplyvniť správu vecí verejných. Okrem toho je prístup k informáciám často nevyhnutnou súčasťou výskumu, a to nielen na Slovensku,<sup>3</sup> ale aj v zahraničí.<sup>4</sup> Celkovo prispieva ku **kvalitnému a zodpovednému fungovaniu verejnej správy a znižuje riziko korupcie**.

Napriek tomu, že je slovenská právna úprava v mnohom pokroková, viaceré nedostatky sa nedarí dlhodobou riešiť. Či už hovoríme o príliš reštriktívnom výklade zákona o slobodnom prístupe k informáciám (infozákon) na strane povinných osôb<sup>5</sup> alebo napríklad o neopodstatnených žiadostiach zahŕňujúcich úrady.<sup>6</sup> V tejto analýze sa zameriame predovšetkým na úroveň samosprávy, nakoľko činnosť miest a obcí je predmetom veľkého záujmu verejnosti a ich reprezentanti zároveň dlhodobou predstavujú najzásadnejších kritikov infozákona.<sup>7</sup>

Najskôr predstavíme výsledky výskumu mapujúceho prístup k agende infožiadostí 200 samosprávami. Konkrétne sa skúmali ich webové stránky a spôsob, akým verejnosť oboznamujú s možnosťou podať infožiadosť. Rovnako to, ako sa vedie vysporiadať s 1) jednoduchou a 2) zložitou infožiadosťou. Na existujúcu situáciu sa následne pozrieme z pohľadu zamestnancov samospráv, ale aj predstaviteľov mimovládneho sektora. Predmetom výskumu bolo aj zmapovanie existujúcich postihov voči jednotlivým pracovníkom. Inými slovami, ako sa v praxi uplatňujú sankcie voči zamestnancom pôsobiacim na úseku prístupu k informáciám.

---

<sup>1</sup> Wilfling, P. (2012): Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, Komentár, Problémy z Praxe rozhodnutia súdov, VIA IURIS, dostupné na: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2017/08/publikacia-komentar-infozakon.pdf>

<sup>2</sup> Najvyšší súd SR, sp. Zn. 5 Szi 1/2011, dostupné na: <https://ispis.sk/judikatura/5Szi1/2011>

<sup>3</sup> Prachárová V., Košťál, C., Staroňová, K. „Chcete žiť v neistote? Zamestnajte sa na ministerstve.“ Denník N, 28. 11. 2017. Dostupné na: <https://dennikn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

<sup>4</sup> Law.com (2018): Researchers Aim to Unlock Data on Detained Immigrants as FOIA Lawsuit Advances, dostupné na: <https://www.law.com/newyorklawjournal/2018/09/28/researchers-aim-to-unlock-data-on-detained-immigrants-as-foia-lawsuit-advances/?slreturn=20180927081148>

<sup>5</sup> Viď napríklad SME (2005): Štát podľa súdu musí zverejniť privatizačnú zmluvu s Deutsche Telecom, dostupné na: <https://tech.sme.sk/c/2504524/stat-podla-sudu-musi-zverejnit-privatizacnu-zmluvu-s-deutsche-telecom.html#ixzz4yEc1pOgJ>

<sup>6</sup> Viď napríklad SME (2013): Úrady sa sťažujú na šikanu podľa infozákona. Chcú ho zmeniť, dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/6698110/urady-sa-stazuju-na-sikanu-podla-infozakona-chcu-ho-zmenit.html>

<sup>7</sup> Viď napríklad SME (2013): Úrady sa sťažujú na šikanu podľa infozákona. Chcú ho zmeniť, dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/6698110/urady-sa-stazuju-na-sikanu-podla-infozakona-chcu-ho-zmenit.html> alebo SME (2018): Gál: Novela infozákona má množstvo pripomienok, tak skoro schválená nebude, dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/22017250/gal-novela-infozakona-ma-mnozstvo-pripomienok-tak-skoro-schvalena-nebude.html>

## 1 Prístup k informáciám

Niekoľko dekád socializmu v krajinách strednej a východnej Európy znamenali absolútnu izoláciu od hlavného vývoja demokratických inštitúcií. Hneď po zmene režimu sa ale usilovali čo najrýchlejšie dobehnúť zameškané. Ako uvádza Szekely, jedny z najzásadnejších snáh sa **zamerali na transparentnosť a na nástroje kontroly umožňujúce vyvodzovanie zodpovednosti** voči predstaviteľom verejného sektora.<sup>8</sup>

Slovenská republika už samotným prihlásením sa k princípom demokratického právneho štátu, a to prijatím Listiny základných práv a slobôd a Ústavy SR, nahradila dovtedy prevládajúcu koncepciu diskretnosti verejnej správy princípom publicity správy (t.j. otvorenosťou a transparentnosťou). V porovnaní s ostatnými krajinami regiónu však legislatíva na Slovensku priniesla **relatívne skoro mnoho pokrokových prvkov**.

Prvým významným krokom bolo prijatie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), tzv. infozákon, v roku 2000,<sup>9</sup> ktorý rozšíril ustanovenie ústavy<sup>10</sup> zaručujúce právo na informácie. Tento zákon garantuje právo **akejkoľvek osoby žiadať a získať prístup k informáciám, ktoré majú verejné inštitúcie k dispozícii a nie sú utajené**. Nachádza sa v ňom aj dôležitý mechanizmus vymáhania tohto práva so zahnutím súdneho dohľadu (preskúmania) a potenciálnych sankcií.

Do prijatia infozákonu neexistovala právna úprava prístupu širokej verejnosti k informáciám. Inými slovami, nebol presne vymedzený okruh informácií, ku ktorým by mal byť zaručený prístup, ako ani proces ako sa k nim dostať (vrátane lehôt, náležitostí žiadostí a pod.). Infozákon podľa Láštica zmenil vzťah medzi občanmi a verejnými inštitúciami spôsobom, ktorý nie je porovnateľný so žiadnym iným právnym predpisom v slovenskej modernej histórii.<sup>11</sup> Predstavuje totiž **základný nástroj na kontrolu štátu bežnými občanmi, aktivistami či mimovládnyimi organizáciami**.<sup>12</sup>

Slovenská právna úprava je pritom **ústretovejšia voči žiadateľovi, ako tomu býva v iných krajinách**. Napríklad, je stanovená lehota 8, resp. 15 dní na vybavenie žiadosti, pričom v Nemecku ide o jeden mesiac<sup>13</sup> a v Spojených štátoch amerických k takémuto časovému vymedzeniu ani nedochádza. Výhodu má žiadateľ v porovnaní, napríklad s Filipínami a Spojenými štátmi americkými, aj v tom, že nemusí za svoju žiadosť, resp. jej spracovanie automaticky platiť žiadne poplatky (okrem úrady výšky materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie).

Legislatíva išla ešte ďalej a v roku 2010 sa na Slovensku presadil **bezprecedentný režim transparentnosti** (viď box č. 1). **Nadobudnutie účinnosti verejnej zmluvy sa totiž začalo viazať na povinnosť jej zverejnenia** (nastane až v deň nasledujúci po dni jej

<sup>8</sup> Szekely, I. (2007): Chapter Four Central and Eastern Europe: Starting from Scratch, v: The Right to Know: Transparency for an Open World, Ann Florini (Editor), <https://www.jstor.org/stable/10.7312/flor14158>

<sup>9</sup> Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) Dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2000-211>

<sup>10</sup> Ústava Slovenskej republiky, dostupné na: <https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>

<sup>11</sup> Láštic, E. (2008): Zákon o slobodnom prístupe k informáciám ako protikorupčný nástroj. In: Beblavá-Sinčáková, E., Beblavý M. (2008): Jedenást' statočných: Prípadové štúdie protikorupčných nástrojov na Slovensku. Transparency International Slovakia and Public Policy Institute at the Comenius University. Bratislava. Pp. 192

<sup>12</sup> Viď aj: Dufala, M. (2011): Niekoľko poznámok k povinnému zverejňovaniu zmlúv v Slovenskej republike, COFOLA 2011: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011, dostupné na: <https://bit.ly/30RkBe8>

<sup>13</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), § 7 Antrag und Verfahren, dostupné na: [https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/\\_7.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/_7.html)

zverejnenia). Povinne zverejňovaná má byť podľa infozákona každá zmluva, ktorá spĺňa nasledovné: 1) bola uzatvorená v písomnej forme, 2) bola uzatvorená povinnou osobou a 3) dotýka sa používania verejných prostriedkov, resp. nakladania s majetkom štátu, obce, vyššieho územného celku, prípadne finančných prostriedkov Európskej únie. Z tohto pravidla sú ustanovené aj výnimky – ak je zmluva uzavretá na účely odstránenia následkov mimoriadnej udalosti bezprostredne ohrozujúcej život, zdravie, majetok alebo životné prostredie, je účinná bez zverejnenia. Rovnako je bez zverejnenia účinné aj ustanovenie zmluvy, ktoré obsahuje informáciu, ktorá sa podľa osobitného zákona nespripustňuje.<sup>14</sup>

### **Box č. 1: Zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok**

Nová úprava predstavovala jednu z najradikálnejších reforiem v oblasti transparentnosti na svete.<sup>15</sup> Nadobudnutím účinnosti zákona č. 546/2010 Z.z. (od 1. januára 2011) sa zásadným spôsobom novelizoval: 1) zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej aj ako „infozákon“), 2) zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“), ako aj 3) zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „Občiansky zákonník“).<sup>16</sup> Povinné osoby musia zverejňovať zmluvy, objednávky a faktúry za tovary a služby. Presnejšie, ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy, verejnoprávne inštitúcie a ich podriadené organizácie sú povinné zverejňovať zmluvy aj dodatky k zmluvám, ktoré sa týkajú nakladania s verejnými prostriedkami v Centrálnom registri zmlúv, ktorý vedie Úrad vlády SR. Ostatné povinné osoby, medzi ktoré patria o.i. aj obce, mestá, vyššie územné celky, či ich príspevkové a rozpočtové organizácie zverejňujú zmluvy na svojej web stránke. Ak nemajú vlastnú web stránku, zmluvy môžu bezodplatne zverejniť v Obchodnom vestníku. Povinná osoba má povinnosť zverejniť objednávky tovarov a služieb na svojej web stránke do 10 dní odo dňa ich vyhotovenia. To sa nevzťahuje na objednávky, ktoré súvisia s už zverejnenou zmluvou.

Tretím významným krokom bolo transponovanie smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora (ďalej len „Smernica“) do infozákona s účinnosťou od 1. decembra 2012, ktorým sa zas zaviedli osobitné ustanovenia o použití zdrojov informácií z verejného sektora. Opakovaným použitím informácií je v zmysle § 21b, ods.1 infozákona použitie informácie, ktorú má povinná osoba k dispozícii, na podnikateľský účel alebo na nepodnikateľský účel odlišný od pôvodného účelu, na ktorý bola informácia vytvorená v rámci plnenia úloh tejto povinnej osoby.

Infozákonom sa tak zaviedli až tri súbežné režimy zverejňovania:

- a) povinné zverejňovanie informácií (§ 5), zmlúv (§ 5a), faktúr a objednávok (§5b);
- b) sprístupňovanie informácií na žiadosť (§ 14 a nasl.);
- c) sprístupňovanie informácií na opakované použitie (§ 21b a nasl.).<sup>17</sup>

Ďalšia novela Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/37/EÚ z 26. júna 2013 so sebou priniesla posun v podobe ustanovenie povinnosti členským štátom EÚ sprístupniť

<sup>14</sup> Dufala, M. (2011): Niekoľko poznámok k povinnému zverejňovaniu zmlúv v Slovenskej republike, COFOLA 2011: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011, dostupné na: <https://bit.ly/30RkBe8>

<sup>15</sup> Sipos, G. (2015): Once Riddled with Corruption, Slovakia Sets a New Standard for Transparency, dostupné na: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/once-riddled-corruption-slovakia-sets-new-standard-transparency>

<sup>16</sup> Do Občianskeho zákonníka pribudlo ustanovenie § 47a, ktoré hovorí, že povinne zverejňované zmluvy nadobúdajú účinnosť dňom nasledujúcim po dni ich zverejnenia (prípadne po dohode zmluvných strán aj neskôr).

<sup>17</sup> Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=369279> viď aj: <https://bit.ly/2JW4ZzP>



všetky dokumenty na opakované použitie.<sup>18</sup> Na Slovensku sa zaviedla táto povinnosť aj pre múzeá, knižnice, archívy či akademické knižnice.<sup>19</sup>

Všetky spomenuté zmeny mali priniesť **režim väčšej transparentnosti o rozhodovacích procesoch v štáte, ako aj o nakladaní s verejnými zdrojmi**. Akokoľvek pokrokovým napísaním legislatívy sa však v zásade nikdy neprevedie do praxe ideálnym spôsobom. Kvalita implementácie totiž závisí aj od administratívnej a politickej kultúry, existujúcej infraštruktúry a kapacít orgánov verejnej moci, či jednoducho vôle a snahe úradníkov naplniť ducha zákona.

Na Slovensku existujú v oblasti prístupu k informáciám výrazné **problémy, a to bez ohľadu na to, či hovoríme o zverejňovaní alebo sprístupňovaní informácií**.

Mimovládna organizácia Aliancia Fair-Play v 2015, napríklad, poukázala na konkrétne prípady, v ktorých nedošlo k zverejneniu zmlúv v centrálnom registri zmlúv, prípadne boli zverejnené v nevyhovujúcej podobe (bez príloh s cenami).<sup>20</sup> Navyše dokázali, že desiatky ďalších zmlúv z registra po zverejnení zmizli alebo boli dodatočne menené.

Využitie infozákona tiež naráža v realite na mnohé mantinely. Niektoré sú dané (opodstatnenými) ustanoveniami tohto zákona, iné zas ich reštriktívnym výkladom štátnymi úradmi alebo ich nečinnosťou. Nie je ničím ojedinelým, že povinné osoby na žiadosť o informácie vôbec nereagujú.<sup>21</sup> Prípadne informácie utajujú<sup>22</sup> ako obchodné tajomstvo, či sa odvolávajú na skutočnosť, že nie sú povinné žiadať informácie od iných subjektov a nemajú vytvárať tzv. novú informáciu. Na druhú stranu netreba opomínať, komplikovanosť celej agendy, ako aj vysoké nároky na časové a finančné kapacity orgánov verejnej moci. Asi najpálčivejšou býva táto téma na úrovni samospráv. Práve jej zástupcovia opakovane verejne kritizujú aktuálne nastavenie sprístupňovania informácií poukazujúc na neprimeranú záťaž, zneužívanie infozákona žiadateľmi či priveľké sankcie.<sup>23</sup>

Predtým ako sa budeme venovať analýze súčasného stavu spracovávaní infožiadostí na úrovni samospráv, ako aj konkrétnym nedostatkom vychádzajúcim z praxe, je potrebné priblížiť v súčasnosti účinnú právnu úpravu.

---

<sup>18</sup> Pokiaľ nie je na základe vnútroštátnych predpisov prístup k nim obmedzený alebo vylúčený a nie je predmetom iných výnimiek, ktoré stanovuje predmetná smernica.

<sup>19</sup> Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=418010> vid' aj <https://bit.ly/2SiZHug>

<sup>20</sup> Lacko, P. (2015) Tajných obchodov môže byť veľa, úrady denne uzavrú vyše 700 zmlúv, Aliancia Fair-Play, 5.3.2015, DenníkN, dostupné na: <https://dennikn.sk/63160/stat-tvrdi-ze-ukazuje-zmluvy-naozaj/>

<sup>21</sup> Prachárová, V., Kačur, J. (2017): Koho dosadíme do mestskej firmy?, DenníkN, dostupné na: <https://dennikn.sk/852742/koho-dosadime-do-mestskej-firmy/>

<sup>22</sup> SME Tech (2005): Štát podľa súdu musí zverejniť privatizačnú zmluvu s Deutsche Telecom, dostupné na: <https://tech.sme.sk/c/2504524/stat-podla-sudu-musi-zverejnit-privatizacnu-zmluvu-s-deutsche-telecom.html#ixzz4yEc1pOgJ>

<sup>23</sup> Vid' napr. SME (2018): Gál: Novela infozákona má množstvo pripomienok, tak skoro schválená nebude, 28.12.2018, dostupné na: <https://bit.ly/2ZJlq7w>, TA3 (2013): Infozákon čaká novela, obce si vydýchnu, 18.8.2013, dostupné na: <https://bit.ly/34iFeSI>

## 2 Právny rámec

Právo na prístup k informáciám je zaručované v 26 článku Ústavou SR a jej Listinou základných práv a slobôd (viď box č. 2).

### Box č. 2: Článok č. 26 Ústavy SR

Čl. 26

(1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

(2) Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povolenaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.

(3) Cenzúra sa zakazuje.

(4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

(5) Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.

Následne sa v 45 článku ústavy uvádza aj konkrétne právo na prístup k informáciám týkajúcich sa stavu životného prostredia (viď box č. 3).

### Box č. 3: Článok č. 45 Ústavy SR

Čl. 45

Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.

Podrobnosti o týchto ústavných právach sú ďalej **špecifikované v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám**, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2001. V nadväznosti naň bola orgánom verejnej moci verejnosti uložená povinnosť sprístupniť všetky informácie, ktoré majú k dispozícii, okrem tých, ktoré je potrebné chrániť vo verejnom záujme, a ktoré zákon zo sprístupnenia výslovne vylučuje.<sup>24</sup>

Podľa tzv. infozákona je každá osoba oprávnená požadovať informácie od verejných úradov bez ohľadu na ich vek, národnosť či adresu trvalého bydliska. Prístup k informáciám pritom nie je podmienený uvedením dôvodu požadovania informácie. Inými slovami, informácie sa majú sprístupniť **bez povinnosti preukázať dôvod, pre ktorý sa požadujú**.<sup>25</sup>

Povinnosť poskytovať informácie majú na základe zákona primárne štátne orgány (napríklad ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy), obce, vyššie územné

<sup>24</sup> Wilfling, P. (2012): Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, Komentár, Problémy z Praxe rozhodnutia súdov, VIA IURIS, dostupné na: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2017/08/publikacia-komentar-infozakon.pdf>

<sup>25</sup> <http://www.changenet.sk/?section=howto&cat=80696&x=80695>

celky, ale aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti (viď box č. 4).

#### **Box č. 4: Ďalšie povinné osoby podľa právnej úpravy**

Povinnými osobami sú ďalej:

- o právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona,
- o právnické osoby založené štátnymi orgánmi, obcami, vyššími územnými celkami, ako aj tými právnickými osobami a fyzickými osobami, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti a právnickými osobami zriadenými zákonom a právnickými osobami zriadenými štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona,
- o osobitný zákon môže ustanoviť povinnosť sprístupňovať informácie aj inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe.

Žiadosť o informácie musí byť podaná písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom (§14). Zo žiadosti pritom musí byť zrejmé, ktorej povinnej osobe je určená, meno, priezvisko, názov alebo obchodné meno žiadateľa, jeho adresa pobytu alebo sídlo, ktorých informácií sa žiadosť týka a aký spôsob sprístupnenia informácií žiadateľ navrhuje. **Verejný orgán by mal vynaložiť všetko primerané úsilie na to, aby pomohol žiadateľovi v súvislosti s touto žiadosťou, odpovedal na žiadosť presne a úplne a v súlade s nariadeniami poskytol včasný prístup k informáciám v požadovanom formáte.**

Žiadosť o sprístupnenie informácií musí povinná osoba vybaviť bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti, resp. do pätnástich pracovných dní, ak sa sprístupňuje informácia nevidiacej osobe v prístupnej forme.

Zo závažných dôvodov (viď box č. 5) môže povinná osoba predĺžiť lehotu, najviac však o osem pracovných dní a o pätnásť pracovných dní, ak sa sprístupňuje informácia nevidiacej osobe v prístupnej forme. Predĺženie lehoty je však povinná osoba oznámiť žiadateľovi bezodkladne, najneskôr pred uplynutím lehoty. V oznámení sa pritom majú nachádzať dôvody, ktoré viedli k predĺženiu lehoty.

#### **Box č. 5: Závažné dôvody podľa právnej úpravy**

Závažnými dôvodmi sú:

- a) vyhľadávanie a zber požadovaných informácií na inom mieste, ako je sídlo povinnej osoby vybavujúcej žiadosť,
- b) vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií požadovaných na sprístupnenie v jednej žiadosti,
- c) preukázateľné technické problémy spojené s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácie, o ktorých možno predpokladať, že ich možno odstrániť v rámci predloženej lehoty.

Povinná osoba vedie evidenciu žiadostí tak, aby poskytovala údaje potrebné na kontrolu vybavovania žiadostí a **údaje o najčastejšie vyžiadaných informáciách (§20).**<sup>26</sup>

Informácie sa majú sprístupňovať bezplatne s výnimkou úhrady vo výške, ktorá nesmie prekročiť výšku materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi (§21). Náklady na sprístupnenie informácie prístupnou formou osobe so zmyslovým postihnutím pritom znáša vždy povinná osoba.

---

<sup>26</sup> Evidencia musí podľa §20 obsahovať najmä tieto údaje: a) dátum podania žiadosti, b) vyžiadanú informáciu a navrhovaný spôsob poskytnutia informácie, c) výsledok vybavenia žiadosti (poskytnutie informácií, vydanie rozhodnutia alebo postúpenie žiadosti), d) podanie opravného prostriedku.

### 3 Analýza súčasného stavu spracovávania žiadostí o sprístupnenie informácií

V tejto časti budú predstavené najzásadnejšie zistenia súvisiace s informovaním obyvateľov, ako aj s reálnou praxou spracovávania infožiadostí na úrovni 200 samospráv.

V prvom rade sa pozornosť zameria na webové stránky samospráv a spôsob, akým informujú o možnostiach a postupoch zasielania infožiadostí.

Následne sme sa zamerali na **zmapovanie súčasného stavu spracovávania žiadostí o sprístupnenie informácií samosprávami**. Predošlé prieskumy poukazujú na približne 60% návratnosť takýchto žiadostí zaslaných obciam, pričom nie sú zaznamenané odlišnosti súvisiace s ich veľkosťou.<sup>27</sup> Cieľom je preveriť predošlú mieru návratnosti odpovedí v kontexte veľkostných kategórií obcí pri rozlíšení náročnosti žiadostí na informačne jednoduché a zložité.

#### 3.1 Metodika, vzorka a zber dát

V snahe preveriť, aké voľne dostupné informácie majú obyvatelia k dispozícii, sme sa zamerali na oficiálne webové stránky obcí.

Následne sa pristúpilo k osloveniu samospráv na základe dvoch kategórií žiadostí o sprístupnenie informácií, ktoré boli označené ako *jednoduché* a *zložité*.

Pri jednoduchých žiadostiach sme sa sústredili na informácie, ktoré samosprávy **bežne zverejňujú a ich poskytnutie nevyžaduje akékoľvek spracovanie podkladov**. Samosprávy boli konkrétne oslovené žiadosťou o poskytnutie informácie, či v obci existuje *smernica k poskytovaniu informácií na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám a jej číslo*.

Za **zložité** žiadosti boli považované také, ktoré vyžadujú poskytnutie **informácie aktívne tvorenej samosprávou (v mantineli povinností vymedzených Zákonom)**. V rámci zložitých žiadostí boli samosprávy oslovené žiadosťou o poskytnutie informácie o tom, či obec vedie *evidenciu žiadostí o sprístupnenie informácií v zmysle §20 o slobodnom prístupe k informáciám, ako aj zoznam žiadostí o sprístupnenie informácií doručených obci od 1.1.2015 v rozsahu dátum doručenia žiadosti, výsledok vybavenia žiadosti a informácie o tom, či došlo k podaniu opravného prostriedku*.

Oslovených bolo 200 samospráv, pričom boli rozdelené do 5 veľkostných kategórií podľa počtu obyvateľov:

- do 500
- 500 až 2 499
- 2 500 až 4 999
- 5 000 až 19 999
- od 20 000

V každej z kategórií sa nachádzalo 40 obcí. Celkovo tak vzorka predstavovala **6,83 % zo všetkých obcí na Slovensku**.

---

<sup>27</sup> Duběci, M. 2013. *Využívanie žiadostí o sprístupnenie informácie: Výsledky prieskumu*. Dostupné na: <https://bit.ly/33amzYH>.

**Tabuľka č. 1: Zastúpenie veľkostných kategórií obcí vo vzorke**

	počet	% z kategórie
do 500	40	3,51%
500 až 2 499	40	2,74%
2 500 až 4 999	40	22,35%
5 000 až 19 999	40	38,83%
od 20 000	40	75,47%

Zdroj: Autori.

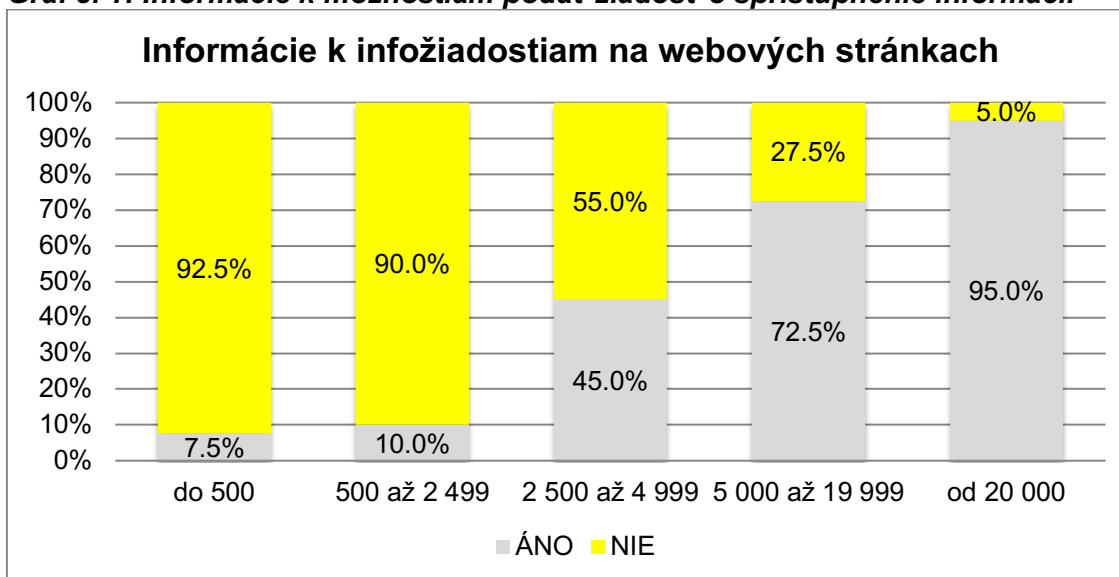
Všetky žiadosti boli podané elektronicky na emailové adresy dohľadateľné na webových stránkach obcí.

### 3.2 Zistenia

#### 3.2.1 Informácie na webových stránkach samospráv

Na viac ako polovici (54 %) webových stránok samospráv sa nenachádzala informácia k možnostiam podať infožiadosť. Týkalo sa to takmer všetkých obcí do 500 obyvateľov (93 %) a obcí do 2499 obyvateľov (90 %). Ako je aj z grafu č. 1 vidieť platí, že **čím väčšia obec, tým existuje väčšia pravdepodobnosť, že obyvateľom poskytujú základné údaje k tomu ako a kde podať infožiadosť.**

**Graf č. 1: Informácie k možnostiam podať žiadosť o sprístupnenie informácií**



Zdroj: Autori.

Celkovo bola pri podávaní predmetných žiadostí zistená existencia e-mailovej adresy špeciálne určenej na prijímanie týchto žiadostí iba u 21 samospráv (11 %). V každom treťom prípade pritom išlo o samosprávu v Bratislavskom kraji.

#### 3.2.2 Jednoduché žiadosti

Iba 5 samospráv (2,5 %) pri podaní žiadosti potvrdilo jej prijatie. **Celková návratnosť žiadostí predstavovala 84,5 %.** Medzi samosprávami, ktoré neodpovedali, boli výraznejšie zastúpené menšie obce (viď tabuľka č. 2).

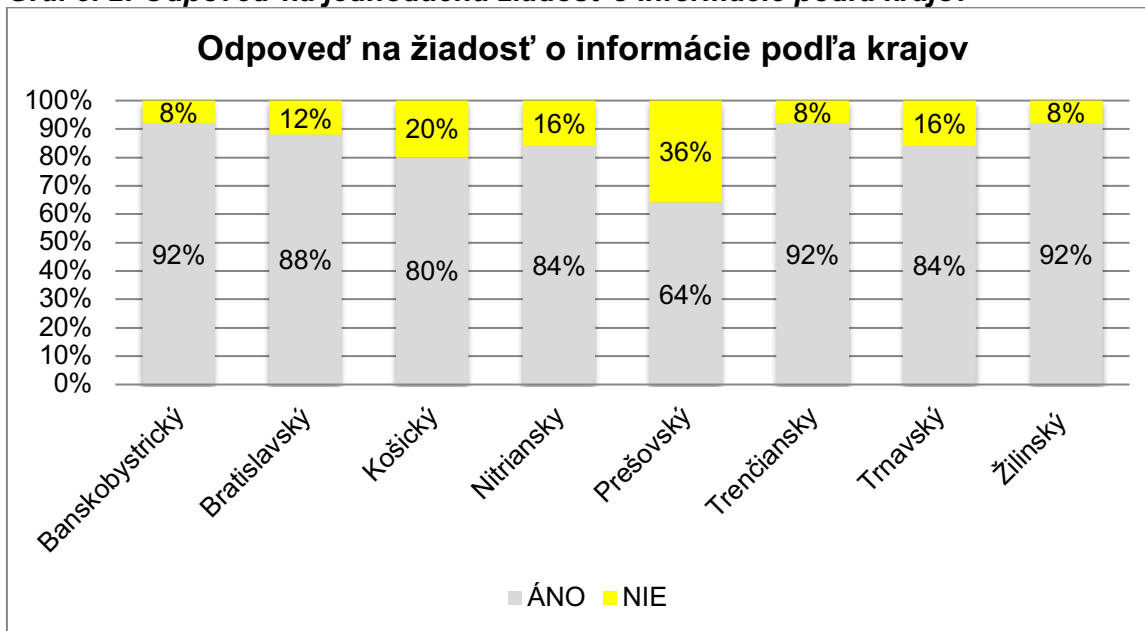
**Tabuľka č. 2: Návratnosť jednoduchých žiadostí**

	Počet	Neodpovedali	Podiel z obcí, ktoré neodpovedali
do 500	40	11	35 %
500 až 2 499	40	8	26 %
2 500 až 4 999	40	4	13 %
5 000 až 19 999	40	5	16 %
od 20 000	40	3	10 %
<b>CELKOVO</b>	<b>200</b>	<b>31</b>	<b>16 %</b>

Zdroj: Autori.

Zaujímavosťou je, že najviac (92 %) odpovedali mestá a obce nachádzajúce sa v Banskobystrickom, Trenčianskom a Žilinskom kraji. Naopak najmenší podiel (64 %) v odpovedaní na jednoduchú infožiadosť bol zaznamenaný pri obciach a mestách z Prešovského kraja.

**Graf č. 2: Odpoveď na jednoduchú žiadosť o informácie podľa krajov**



Zdroj: Autori.

Iba 6 % samospráv reagovalo na žiadosť odkazom na zverejnenú informáciu. Takýto postup pritom umožňuje výrazne skrátiť proces vybavenia vecí.<sup>28</sup>

O **viac ako dvoch pätinách** obcí, ktoré odpovedali (70; 41 %), je na základe poskytnutých odpovedí možné povedať, že **nedisponujú smernicou o poskytovaní informácií**. Tento jav bol dominantne tvorený obcami do 5 000 obyvateľov (viď tabuľka č. 3). Jasne stanovené postupy by pritom mohli uľahčiť orientáciu nielen novým zamestnancom a občanom, ale aj zjednotiť postupy naprieč úradom.

<sup>28</sup> Treba zvýrazniť, že pri takomto postupe sa skracuje lehota na odpovedanie na päť dní (§ 7 infozákona).

**Tabuľka č. 3: Existencia smernice o poskytovaní informácií**

	Počet	Bez smernice	Podiel z obcí bez smernice
do 500	29	19	27%
500 až 2 499	32	23	33%
2 500 až 4 999	36	16	23%
5 000 až 19 999	35	6	9%
od 20 000	37	6	9%
<b>CELKOVO</b>	<b>169</b>	<b>70</b>	<b>41 %</b>

Zdroj: Autori.

### 3.2.3 Zložité žiadosti

Na zložité žiadosti o sprístupnenie informácií **odpovedalo 80 % samospráv**. Je teda vidieť, že miera komplexnosti zadania iba minimálne znížila podiel reagujúcich povinných osôb (4,5 percentuálneho bodu). Viac ako polovica (56 %) zo všetkých obcí a miest, ktoré nereagovali, tvorili tie v kategórii do 2499 obyvateľov.

V jednej pätine prípadov došlo k fiktívnemu rozhodnutiu (nesprístupnenie v plnom rozsahu bez vydania rozhodnutia) a dve samosprávy (1 %) nesprístupnili informáciu v plnom rozsahu – Spišské Podhradie (2500 až 4 999 obyvateľov) a Rakša (do 500 obyvateľov).

**Tri štvrtiny (150) zo skúmaných samospráv vedú evidenciu v súlade s infozákonom a 8 priznalo, že ju nemajú.** Čo sa týka sprístupnenia samotnej evidencie infožiadostí – viac ako polovica samospráv (52 %, 104) ju sprístupnila v plnom rozsahu, 23 % nesprístupnila nič a 22 % poskytla neúplné informácie (najčastejšie neuviedli výsledok – či a ako sprístupnili informáciu).



## 4 Rozhovory s relevantnými aktérmi

### 4.1 Metodika, vzorka a zber dát

O existujúcej praxi na úrovni samospráv sa získavali informácie priamo od zamestnancov mestských a miestnych úradov. Vzorku tvorili samosprávy rôznej veľkosti, no vo väčšine prípadov mali viac ako 20 000 obyvateľov. Cieľom bolo poukázať na **činnosť extrémne vytiažených úradov s najväčšími skúsenosťami**, ktorých postupy sú prenositeľné aj do iných podmienok. Rozhovory sa uskutočnili s 10 vedúcimi pracovníkmi a referentmi, ktorí majú viacročné skúsenosti s agendou spracovávanía infožiadostí. Mali trvanie 30 až 60 minút.

V rámci výskumu sa pristúpilo aj k uskutočneniu pološtruktúrovaných rozhovorov so zástupcami médiami citovaných **mimovládnych organizácií pôsobiacich buď na celoslovenskej úrovni alebo priamo v samosprávach**. Respondentmi boli analytici, ktorí pri svojej práci bežne využívajú infožiadosti. Celkovo sa uskutočnilo 6 rozhovorov v trvaní 45 až 60 minút.

Všetky rozhovory boli so súhlasom respondentov nahraté a prepísané. Odpovede boli anonymizované.

### 4.2 Zástupcovia samospráv

Najčastejším postupom na mestských a miestnych úradoch je poveriť zaevidovaním a následnou distribúciou infožiadostí príslušným oddeleniam **jedného až dvoch zamestnancov**. Tí to zvyčajne robia popri svojej agende. Oddelenia buď vypracujú odpoveď alebo poverených zamestnancov informujú, že danú informáciu (čiastočne) nespístupnia. V prípade potreby vydať rozhodnutia o (čiastočnom) nespístupnení dochádza ku konzultácií/oslovení právneho oddelenia.

Napriek tomu, že takmer všetky žiadosti a odpovede sú v elektronickej forme, na samosprávach majú papierovú verziu evidencie žiadostí. Respondenti uvádzali, že sa tak deje najmä kvôli podpisom (zamestnanec príslušných odborov potvrdzuje prevzatie) alebo pre potreby kontrolóra.

**Časové rámce na spracovanie odpovedí sa respondentom nejavili ako problematické.** V jednom rozhovore konkrétne zaznelo: „*Lehoty asi nie sú zásadný problém. To stíhame do 8 dní. Keď je to sprístupnenie informácie, vy ju máte alebo nemáte*“. V tomto zmysle ani nepovažujú za potrebné odkazovať na už zverejnené informácie a tak ušetriť čas.

Viacerí respondenti opakovane poukázali, že v zákonnej úprave **chýba definícia informácie**. To považujú za veľký nedostatok, ktorý im spôsobuje v praxi často problémy.

Podľa iných však je znenie zákona zrejme a k problémom dochádza kvôli **tým, čo si pýtajú informácie**. Uviedli, že je časté: „*nepochopenie zo strany žiadateľov. Ten zákon jasne hovorí, že my máme sprístupniť existujúcu dokumentáciu, existujúcu informáciu. To je nejaký dokument. A oni nám napíšu, že na základe 211 žiadam o zdôvodnenie, prečo*

sa postavila táto stavba ...“. Rovnako sa poukázalo na **nedostatočné znalosti v rámci úradov** „... nie všetci zamestnanci sú oboznámení (s problematikou), a preto chodia za nami, ako toto vybaviť, ako vydať rozhodnutie, odpovedať, neodpovedať a pod.“

Takmer všetci respondenti pristupujú **skôr k rigidnému výkladu zákona**: „My fakt sprístupňujeme len to, čo máme. My si nenecháme, to nie je úkolovanie, že teraz mi vyrobte prehľad niečoho.“ Dokonca zaznelo: „Radšej nesprístupňujeme ako sprístupňujeme (...) je (tu) obava, že by to niekto mohol zneužiť alebo nejako napadnúť, iba kvôli tomu. Teraz platí aj to GDPR, tam tiež sa viac bojíme, či áno či nie, tak radšej zverejníme menej ako viac a potom nech si to vyžadajú.“

Zaznel však aj **opačný extrém – zverejňovať všetko a manuálne anonymizovať osobné údaje**. Ako konkrétne uviedla jedna zamestnankyňa “v súdnych spisoch sú aj osobné údaje, čiže vy mu nemôžete dať, že nech sa páči, tu je súdny spis, pozrite si, čo chcete a potom vám to odfotíme (...) zákon nie je domyslený (...) ja som tu naozaj mesiac doslovne kopírovala spisy a pozerala, čo tam je. To pre takýto menší úrad môže byť až likvidačné.“

V tejto súvislosti bolo mnohokrát spomenuté, že **jedným z najväčších nedostatkov je zaťažovanie kapacít zamestnancov – bez úhrady pracovnej sily**: „nikto nezaplatí tú pracovnú silu a ten čas. Jednak sa tam nedá skenovanie, pričom práca naskenovať je v dnešnej dobe rovnaká ako skopírovať. Na to sa tam vôbec nehľadí. My nesmieme účtovať skenovanie materiálov, čo je nefér.“ Rovnako sa upozorňovalo na to, že **materiálne náklady sú zanedbateľné**.

Prístup zamestnancov samospráv je podľa jednej z respondentiek významne ovplyvnený existujúcimi postihmi: „Ked’ je to naša zákonná povinnosť, tak vždy **ked’ zákon nedodržíte, hrozia vám sankcie**. (...) Mali sme teraz kontrolu na toto zameranú a nemali sme ani jednu žiadosť odpovedanú po lehote. (...) Ale myslím, že to robí neprimeraný tlak a hlavne to nie je fér, pretože takisto asi občan, ktorý čaká na stavebné povolenie, chce byť vybavený v zákonnej lehote, ale ten referent môže urobiť len toľko práce, koľko stihne počas svojej pracovnej doby.“

**Zvyčajne neexistuje systém zaznamenávania/zverejňovania odpovedí** – zabránenie odlišným reakciám na tú istú otázku, resp. pre odkazovanie.

Jedným z častých dôvodov kritiky súčasného znenia infozákona je **slabá ochrana úradov pred fillibusteringom**. Skúsenosti respondentov však ukazujú, že to nepredstavuje všadeprítomný trend. V niektorých samosprávach sa totiž zahlcovanie úradov objavuje výnimočne, inde to respondenti odhadli aj na polovicu všetkých žiadostí.

### 4.3 Zástupcovia neziskového sektora

Zástupcovia občianskeho sektora v rozhovoroch **zvýraznili rôzne pozitívne aspekty súčasného znenia infozákona**, a to predovšetkým v komparácii so zahraničnou praxou. Išlo najmä o neviazanie možnosti získať informácie na občianstvo či zdôvodnenie žiadosti, krátke lehoty (8, prípadne 15 dní) a že nie je potrebné automaticky hrať vyhľadávanie informácií či právne služby (napr. anonymizovanie dokumentov a jej kontrola).

Zároveň však opakovane poukázali na fakt, že **povinné osoby majú tendenciu častejšie odpovedať známej mimovládnej organizácii ako bežnému občanovi**. V rozhovore napríklad zaznelo: „... u nás bolo obrovskou výhodou, že sme boli krytí silnou značkou. To je moja domnienka, ale prax ju potvrdzovala.“ V danej mimovládnej organizácii totiž aj paralelne posielali infožiadosti za organizáciu a zo súkromnej adresy jedného zamestnanca. Organizácii odpovedali s omeškaním, zatiaľ čo zamestnanec sa nedočkal vôbec.

Ďalší respondent vysvetlil tento stav nasledovne: „... povinné osoby nás nemajú chuť posielat' do čerta s čímkoľvek, na čo sa spýtame, že akože tam sme trošku vo výhode. **Snazia sa aspoň mať nejaký zákonný postup a dať tie informácie už len kvôli tomu, aby sa vyhli nejakým možným konfliktom.**“

Lepšie výsledky pri získavaní informácií v porovnaní s bežnými občanmi sú ešte výraznejšie na úrovni samospráv. Podľa výskumu Transparency International Slovensko (TIS), na ktorý poukázal jeden z analytikov, má bežný občan dvakrát menšiu šancu získať niektoré kľúčové informácie od radníc či mestských firiem, ako má silná organizácia typu TIS. Jeden z respondentov dokonca uviedol, že pri získavaní informácii od obcí či miest sú takmer: „úplne úspešní. Ale fakt si myslím, že to má veľa, žiaľ, s tou značkou“. Ďalej pokračoval, že sa počas svojich pracovných ciest v regiónoch dozvedel, že ľudia sa často nevedia dostať k informáciám. Vysvetľoval to nasledovne: „**ten problém je do veľkej miery, že nevedia dobre naformulovať infožiadosť tak, že by sa dostali k tomu, k čomu sa chcú dostať,** zároveň si ale myslím, že by to nemalo byť ako hra na mačku a myš, že tie obce by sa mali snažiť prečítať tu infožiadosť v duchu, čo ten človek žiada a pomôcť mu, a to sa často nedeje“.

Pri riešení otázky prístupňovania informácií samosprávami dokonca zaznelo nasledovné: „**nám poslali viac ako sme chceli. Akoby pre istotu (...).** Napríklad, že keď sme žiadali zmluvy na externý manažment, tak že sme k tej zmluve dostali priložený aj prieskum trhu, celý, komplet. Nevie, ale akože fakt sa to dialo.“ Iní respondenti, ale upozorňovali, že závisí aj od témy: „v nejakých politicky alebo spoločensky citlivých veciach sa nám nedostávalo odpovedí, a teda podľa nášho výkladu toho infozákona k tomu malo dôjsť. Ale v zásade z toho, čo sme mohli žiadať a vedeli sme, že to môžeme dostať, tak akože veľká väčšina sa nám podarila dožiadať prostredníctvom infožiadostí“.

Rovnako sa môže stať získavanie informácií problematickým z dôvodu nedostatočných skúseností, či kapacít samospráv. **Je totiž možné naraziť „na obec, ktorej sa toto (pozn. prijatie infožiadosti) nikdy nestalo, (...) vôbec nevedia, čo majú robiť.** Čo je úplne normálne a pochopiteľné“. Ďalší respondent uviedol, že potom sa stávajú „... tie klasické veci, že infožiadosť (...) je na zozname všetkých problémov asi na poslednom mieste a možno ani nemajú zlý úmysel, že by chceli robiť zle.“ Analytik jednej z mimovládnych organizácií, ktorí bežne oslovujú obce, uviedol, že až tak často nezažili nezákonné rozhodnutia a ak áno, tak podľa neho „**vyplývali (...) z neznalosti infozákona alebo nejakých judikátov, že takto sa to proste aplikuje a vykladá.**“

Čo sa týka konkrétnych skúseností s neznalosťou alebo nesprávnym výkladom infozákona respondentov z väčšej mimovládnej organizácie poukázal na **problém rozlišovať medzi prístupňovaním a zverejňovaním informácii:** „**Stalo sa nám**

*napríklad, že sme nedostali informáciu, ktorú sme žiadali, s tým, že oni nie sú povinní tú informáciu zverejňovať, čo aj tak je. Ale to sú dva rôzne režimy v tom infozákone, že nejaké informácie sprístupňuješ a nejaké zverejňuješ. Nie je argument pre nesprístupnenie informácie, že ju nemusíš zverejňovať. A to je akoby iba čítanie toho infozákona alebo skúsenosť s tou aplikáciou toho infozákona, ktorá podľa mňa v tých niektorých obciach chýba.“*

Podľa viacerých respondentov **skôr neodpovedajú menšie samosprávy, a to pravdepodobne kvôli kapacitám** (nedokončená komunálna reforma). Jeden, napríklad, uviedol: *„... podľa mňa je to fakt funkcia veľkosti obce, že čím menšia obec, tým horšie.“* Ďalší z respondentov v tejto veci uviedol, že on osobne nezažil takú situáciu, že by sa vyhovárali na nedostatočné kapacity: *„... akože pamätám si, keď nejaká kolegyňa bola na dovolenke alebo, že bola chorá, že to nevedeli vybaviť, ale to sú, podľa mňa, že úplne OK veci.“*

Ďalším špecifikom samospráv podľa skúseností jedného z respondentov je, že sa **snažia operatívne riešiť vybavenie niektorých žiadostí ku spokojnosti oboch strán**: *„... tie obce sú hodne [sic] operatívne a akoby také ľudské v tom, že keď ti neodpovedia v plnom rozsahu, tak nemusíš podávať odvolanie a akoby robiť im ďalšiu administratívu a čakať ďalšie dva týždne, kým o tom rozhodnú a vrátia ti to naspäť, ale akože zodvihneš telefón a povieš, prepáčte, toto ste zabudli a jasné, tak ja vám to dopošlem. Toto na obciach funguje, že naozaj geniálne, že tam sa mi naozaj nikdy nestalo, že by toto nefungovalo, stalo sa mi to len na ministerstvách, kde akoby chceli získať čas a povedali, tak dobre pošlite si odvolanie.“*

Veľmi často spomínaným špecifikom súvisiacim so samosprávami je, že **starosta môže konať ako prvostupňový orgán a aj ako druhostupňový odvolací orgán**. V prípade obce ako povinnej osoby sa totiž v zmysle §19 ods. 2 infozákona považuje za prvostupňový orgán obecný úrad, ktorý môže zastúpiť starosta. Vo veciach opravného prostriedku v zmysle § 19 ods. 1 zákona, t.j. odvolania proti rozhodnutiu obecného úradu o odmietnutí poskytnutia požadovaných informácií, vykonáva rozhodovaciu činnosť druhostupňového správneho orgánu nadriadený orgán príslušnej povinnej osoby, ktorým je starosta obce. Jeden z respondentov konkrétne uviedol: *„za prvostupňový orgán sa považuje nejaký pracovník, referent, ktorý má sprístupniť tú informáciu – a potom odvolanie smeruje v podstate väčšinou k starostovi...a pri malých obciach, mestských častiach tú odpoveď podpisuje starosta už v prvom kole, tak neexistuje tam nejaká efektívna možnosť odvolať sa. De facto o tom odvolaní rozhoduje ten istý človek, alebo človek, ktorý zodpovedá za toho človeka v hierarchickom postavení.“* Ďalší obdobne uviedol skúsenosť, že: *„... najmä v malých obciach sa už stalo to, že hneď pri prvej infožiadosti sme dostali odpoveď už od starostu rovno. Čo znamenalo, že keď sme sa potom odvolali, tak starosta preskúmaval sám seba, ale akože ja tomu rozumiem, že nemajú ľudí a tak, ale nie je to z pohľadu nejakého princípu právneho štátu systémové riešenie.“*

Za veľký problém v praxi vnímajú analytici z mimovládneho sektora skutočnosť, že v infozákone **nie je jasne definovaný termín informácia a že nie je jasne upravený**

**režim pre mestské firmy.** V snahe sprehľadniť existujúcu právnu úpravu dokonca pristupujú k podávaniu žalôb.

Rovnako sa za problém považuje, že **verejne dostupné informácie nie je jednoduché spájať a analyzovať** – sú v nevhodných formátoch a rozdelené na rôznych miestach. Aj z toho dôvodu potom musia pristupovať vo svojej práci k podávaniu infožiadostí.

Svoje postupy sú však nútení postupne meniť. Ako sa totiž podľa jedného z respondentov ukázalo: *„... keď žiadaš väčší súbor niečoho, dostaneš uniformnú odpoveď, že nedá sa nič. A také, že čiastočné nesprístupnenie informácií, to som za 5 rokov videl možno raz, že by niekto niečo začiernil alebo poslal tretinu nejakého dokumentu. S tým si nikto vôbec neláme hlavu“.*

Najzásadnejšie problémy však nastávajú v prípade, ak mimovládne organizácie nedostanú požadovanú informáciu a po zamietnutí odvolania sú nútení písať žalobu. Informácie totiž väčšinou potrebujú dostať urýchlene a nie čakať mesiace či roky, kedy už s nimi nemôžu pracovať. Ako zaznelo z úst jedného analytika *„... ja v mojej infožalobe čakám už rok a pol len na vytýčenie pojednávania,“* preto je potrebný *„flexibilnejší proces – mechanizmus, ktorý rozhodne, že postup tohto úradu je OK alebo nie je OK. A to nemôže byť záležitosť dvoch rokov čakania na vytýčenie pojednávania.“* Ďalší respondent uviedol ako možné riešenie: *„mať zriadený súd, niekde, tak ako máme na exekúcie, ktorý by riešil infožaloby. Mať na to vyčlenenú špeciálnu kapacitu na súde, ktorá bude vedieť, že má riešiť toto.“* Vo všeobecnosti by však podľa viacerých respondentov pomohlo, keby samosprávy proaktívne zverejňovali niektoré informácie *„... môžu iniciatívne zverejňovať to, čo nie je obmedzené nejakými inými predpismi typu osobné údaje a pod. Ak by k tomu zverejňovaniu na svojich internetových stránkach pristupovali proaktívne, mohli by eliminovať aj počet žiadostí a pre obidve strany by to bolo fajn.“*

Majúc na pamäti vyjadrenie zamestnancov samospráv, že na úradoch existuje obava zo sankcií, je zaujímavé zhodnotenie jedného z respondentov: *„...je slabá a zdĺhavá vymožitelnosť práva, sú si vedomí, že sa im nič nestane, ak nesprístupnia požadované informácie.“* Obdobne sa vyjadril ďalší z analytikov: *„nie je ani tak problém právna úprava, ale to, ako funguje vymožitelnosť práva. Ten krok ďalej. Ak vám samospráva nevyhoví pri odvolaní alebo ho odignoruje – tam máte mizivú šancu, že uspejete v reálnom čase, kde vieme, že tie informácie majú zmysle často len v ohraničenom období, inak sú už neaktuálne a nemajú pre náš žiaden prínos.“*

Riešením by bolo okrem iného mechanizmu prehodnocovania postupov úradov aj väčšia kontinuálna kontrola ich výkonu. Napríklad, sledovať to, koľko infožiadostí úrady vybavili a ako presne postupovali a následne: *„... nejak systémovo pracovať na tom, že sú nejaké rozdiely medzi úradmi. Hľadať, prečo keď títo vybaví 95 % a ich agenda je veľmi podobná s vaším úradom a (vy) vybavíte 50 %.“* Rovnako by sa malo zvážiť zriadenie: *„ombudsmana pre infozákon. (...) Nemôže to byť niekto na vnútre, (...) ale nejaký taký typ prístupu verejnoprávnej entity, ktorá je nezávislá na súčasnej exekutive.“*

## 5 Zmapovanie existujúcich postihov voči jednotlivým pracovníkom

Táto časť sa venuje analýze spôsobu prejednávania oznámených priestupkov (t.j. návrhov postihnutej osoby) na úseku práva na prístup k informáciám v období od 01.01.2014 do 31.12.2018. Nadväzuje na predošlú analýzu tejto problematiky, ktorá poukázala na relatívne nízku mieru udeľovania sankcií (iba v päťtine prípadov).<sup>29</sup>

### 5.1 Právna úprava

Problematika priestupkov je v slovenskom právnom systéme upravená predovšetkým v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o priestupkoch“), ktorý bol prijatý dňa 28.09.1990 a doposiaľ prešiel viac ako 70 zmenami.<sup>30</sup>

Podľa Zákona o priestupkoch za priestupok možno považovať také **konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti spôsobom presne vymedzeným zákonmi,**<sup>31</sup> pričom ho nemožno považovať za iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov **alebo za trestný čin.** Definícia priestupku je v zákone vymedzená aj negatívne, nakoľko priestupok „**nie je konanie, ktorým niekto odvracia primeraným spôsobom priamo hroziaci útok na záujem chránený zákonom**“ alebo **odvracia „nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom“** (pokiaľ „odvracanie“ nemá ešte závažnejšie následky akoby osoba nekonala). Priestupok pritom môže byť spáchaný **konaním alebo opomenutím.**

Pre účely našej analýzy sa venujeme **len priestupkom na úseku práva na prístup k informáciám,** pričom je právnou úpravou stanovené, že takéhoto priestupku sa dopustí ten, kto:

- 1) vedome vydá a zverejní nepravdivé a neúplné informácie,
- 2) poruší povinnosť určenú zákonom č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb,
- 3) vydaním rozhodnutia, príkazu alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií.

Pri priestupkoch týkajúcich sa vybavenia tzv. infožiadostí sa nejedná o prejednanie na základe úradnej povinnosti<sup>32</sup> (t.j. na základe vlastného zistenia správnych orgánov alebo orgánov oprávnených objasňovať priestupky),<sup>33</sup> ale podľa Zákona o priestupkoch o **prejednanie „len na návrh postihnutej osoby alebo jej zákonného zástupcu alebo**

<sup>29</sup> Z celkového počtu rozhodnutí (t.j. prebehlo konanie) so známym výsledkom bolo až 81% zastavených a iba pri 19% boli uložené sankcie. Pri 1% išlo o zastavenie z dôvodu postúpenia veci (t.j. malo prebehnúť ďalšie prejednanie skutku). Pre viac informácií viď: Prachárová, V. (2015): *Okresné úrady a priestupky na úseku práva na prístup k informáciám*. Bratislava: ALFA Slovensko, interný materiál.

<sup>30</sup> Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch dostupné na: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-372>

<sup>31</sup> Napr. Zákonom o priestupkoch.

<sup>32</sup> Podľa § 67 Zákona o priestupkoch.

<sup>33</sup> § 58 ods. 3 Zákona o priestupkoch.

**opatovníka**“.<sup>34</sup> Nami skúmané priestupky boli prejednané okresnými úradmi<sup>35</sup> ako správnymi orgánmi, v ktorých územnom obvode boli priestupky spáchané,<sup>36</sup> resp. v ktorých územnom obvode sa páchatelia zdržiavali alebo mali pracovisko.<sup>37</sup>

V analýze sme zohľadňovali tri základné fázy prejednaní priestupkov, a to 1) objasňovanie priestupkov, 2) odloženie veci a 3) konanie o priestupku (pre podrobnosti vid' box č. 6).

**Box č. 6: Všeobecná úprava procesu prejednaní priestupkov<sup>38</sup>**

Fáza prejednaní priestupku	Popis
1. <b>Objasňovanie priestupkov<sup>39</sup></b>	<b>Obstaranie podkladov<sup>40</sup> potrebných na rozhodnutie správneho orgánu</b> (proces trvá okolo 1 mesiaca). Orgán oprávnený objasňovať priestupky na základe zistených skutočností môže: 1) vec odložiť záznamom <sup>41</sup> , 2) uložiť vec záznamom <sup>42</sup> , 3) odovzdať vec príslušnému orgánu <sup>43</sup> alebo 4) predložiť správu o výsledku objasňovania príslušnému správne orgánu (ďalej len „Správa“).
2. <b>Odloženie veci<sup>44</sup></b>	Medzi dôvody na <b>odloženie veci správnym orgánom bez toho, aby začalo konanie</b> patrí: 1) imunita podozrivej osoby prameniaca z ustanovení medzinárodného práva, 2) nedovršenie 15 roku podozrivou osobou, 3) úmrtie podozrivej osoby, 4) došla Správa neodôvodňuje začatie Konania, 5) o skutku je vedené trestné stíhanie, 6) o skutku už bolo právoplatne rozhodnuté, 7) o skutku sa už rozhodlo v kárnom <sup>45</sup> alebo disciplinárnom konaní, 8) zodpovednosť za priestupok zanikla a 9) návrh na začatie Konanie bol podaný oneskorene.
3. <b>Konanie o priestupku</b>	Podkladom na začatie konania je: 1) Správa, 2) oznámenie štátneho orgánu obce, organizácie alebo občana o priestupku, 3) poznatok z vlastnej činnosti správneho orgánu alebo 4) postúpenie veci orgánom činným v trestnom konaní. <b>Konanie začne, ak správny orgán vec neodloží (fáza č. 2) a ani nezistí dôvod (na základe Správy, t.j. fáza č. 1) pre postúpenie veci inému orgánu<sup>46</sup>.</b>

## 5.2 Predošlé zistenia

V minulosti bola problematika priestupkov na úseku práva na slobodný prístup k informáciám analyzovaná za obdobie od 01.01.2010 do 31.12.2014. Zo 739 zaznamenaných podnetov bolo pri 92% začaté konanie o priestupku. Z celkového počtu rozhodnutí so známym výsledkom bolo až 81 % konaní zastavených a iba pri 19 % boli uložené sankcie. Pri 1% išlo o zastavenie z dôvodu postúpenia veci (t.j. malo prebehnúť

<sup>34</sup> Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (viď aj § 21a ods. 3 a 4 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií).

<sup>35</sup> Podľa § 52 ods. 1 a 2 sú priestupky vo všeobecnosti prejednané obvodnými úradmi (teraz okresnými úradmi), ak zákon neustanovuje inak, alebo orgánmi Policajného zboru.

<sup>36</sup> Podľa § 55 ods. 1 Zákona o priestupkoch.

<sup>37</sup> Podľa § 55 ods. 2 Zákona o priestupkoch.

<sup>38</sup> Podľa Zákona o priestupkoch.

<sup>39</sup> Podľa § 58 až §61 Zákona o priestupkoch.

<sup>40</sup> Zabezpečenie podkladov je v kompetencii správnych orgánov, ktoré sú príslušné prejednať zistené priestupky, orgány Policajného zboru, orgány Vojenskej polície, orgány Zboru väzenskej a justičnej stráže, orgány obecnej polície alebo iný orgán, ak tak ustanovuje osobitný zákon (§58 ods. 2 a 3 Zákona o priestupkoch).

<sup>41</sup> Ak nejstuuje podozrenie z priestupku alebo ho nemožno prejednať.

<sup>42</sup> Pri objasňovaní sa nepodari zistiť, že skutok spáchala konkrétne osoba.

<sup>43</sup> Ak sa priestupok prejednáva podľa osobitného predpisu alebo ak nejde o priestupok, ale o iný správny delikt príp. o trestný čin.

<sup>44</sup> Podľa § 66 Zákona o priestupkoch.

<sup>45</sup> Kárne konanie sa zaoberá určitým konaním rozhodcu Medzinárodného obchodného rozhodcovského súdu.

<sup>46</sup> Upravené na základe § 71 Zákona o priestupkoch.

d'alšie prejednanie skutku).<sup>47</sup> **Na základe uvedeného je možné vyvodit' očakávanie, že podiel zastavených konaní bude nad uložením sankcie prevažovať.**

### 5.3 Metodika, vzorka a zber dát

Cieľom bolo zistiť, akými spôsobmi boli prejednané oznámenia na úseku práva na prístup k informáciám za obdobie **od 01.01.2014 do 31.12.2018**.

V zmysle uvedenej právnej úpravy boli spôsoby prejednaní relevantných oznámení na rozdelené na:

1. prejednávané návrhy (t.j. v riešení),
2. prejednané návrhy bez začatia konania (odloženie veci),
3. prejednané návrhy v priestupkovom konaní.

Pri vydaných rozhodnutiach so známym obsahom bol následne zisťovaný:

1. podiel zastavených konaní a z toho vecí, ktoré boli postúpené,
2. rozhodnutí ukladajúcich sankcie.

Potrebné dáta boli zbierané prostredníctvom žiadostí o sprístupnenie informácií, ktoré boli adresované na 49 okresných úradov, ktoré majú v rámci organizačnej štruktúry zaradený odbor všeobecnej vnútornej správy, do ktorého činnosti je zaradené o.i. prejednávanie priestupkov (t.j. okresné úrady v sídle kraja a okresné úrady II. typu). Dáta v potrebnom rozsahu boli sprístupnené **35 okresnými úradmi, čo predstavuje 71 % oslovených povinných osôb**.

### 5.4 Zistenia

V sledovanom období zaznamenali okresné úrady spolu **313** predmetných priestupkov. **V priemere** sa 1 okresný úrad zaoberal **9** priestupkami, pričom **mediánová hodnota** bola **7** priestupkov.

Najviac priestupkov bolo zaznamenaných na Okresnom úrade Pezinok (47 priestupkov)<sup>48</sup>. Najmenej priestupkov bolo zaznamenaných na Okresnom úrade Stropkov a Okresnom úrade Zvolen (0 priestupkov), ktoré nasledovali Okresný úrad Bardejov, Okresný úrad Liptovský Mikuláš, Okresný úrad Stará Ľubovňa a Okresný úrad Šaľa (1 priestupok).

Z celkového počtu oznámení sa konanie začalo v 86,9 % prípadov. Z celkového počtu oznámení bolo 9,6 % prejednaných bez začatia konania na základe odloženia a 3,5 % prípadov bolo v čase sprístupnenia informácií v riešení.<sup>49</sup>

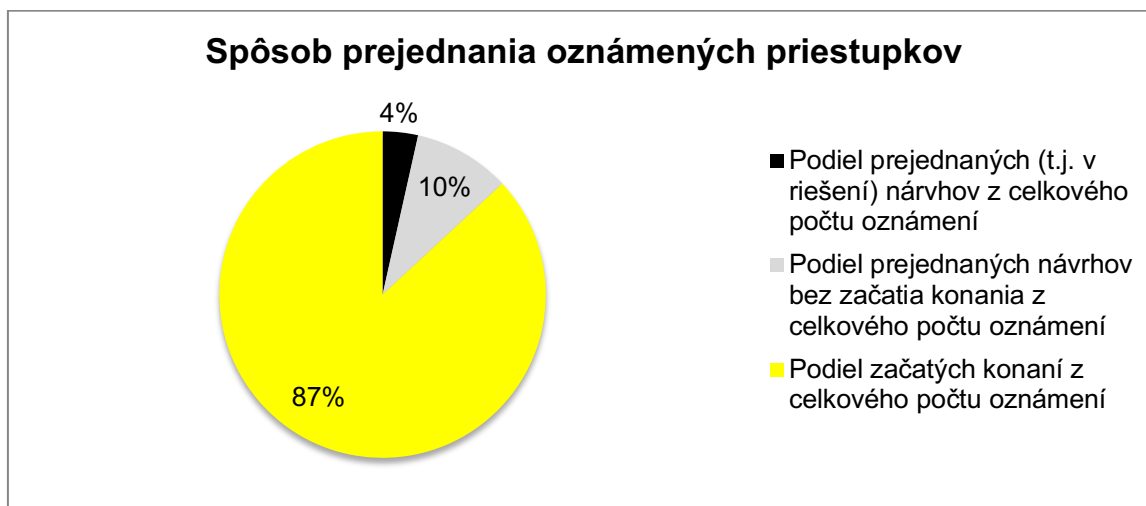
<sup>47</sup> Prachárová, V. 2015. *Okresné úrady a priestupky na úseku práva na prístup k informáciám*. Bratislava: ALFA Slovensko, interný materiál.

<sup>48</sup> Tento ukazovateľ by však pravdepodobne bol niekoľkonásobne vyšší v prípade Okresného úradu Bratislava, ktorý však nespřístupnil dáta v potrebnom rozsahu a do analýzy nebol zahrnutý.

<sup>49</sup> Druhá polovica februára 2019.



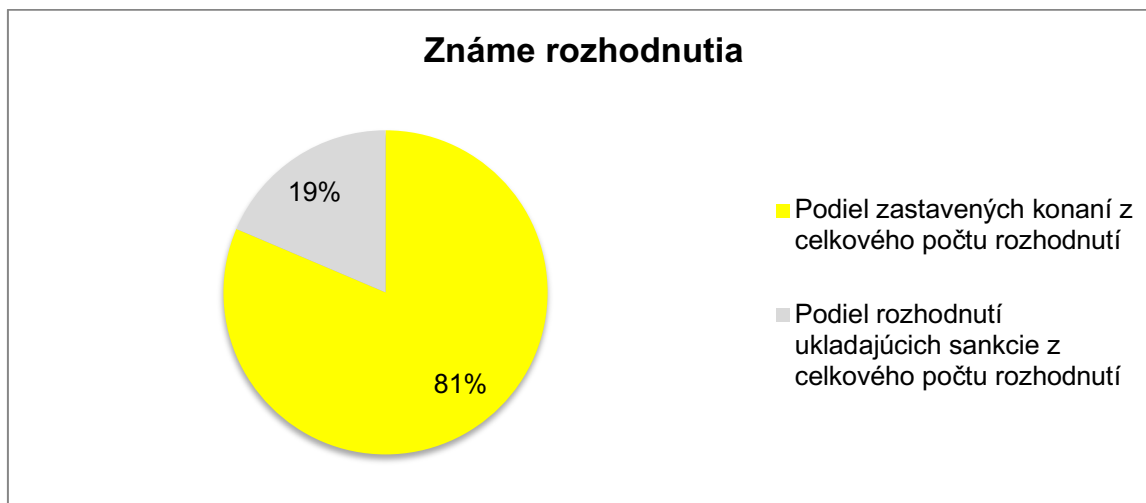
**Graf č. 3: Spôsob prejednávania oznámených priestupkov**



Zdroj: Autori.

Napriek vysokému podielu oznámení, pri ktorom sa začalo konanie, prevažne nedošlo na udeľovanie postihov. **Až v 81,4 % z celkového počtu rozhodnutí došlo k zastaveniu konania.** Rozhodnutia ukladajúce sankcie, t.j. potvrdzujúce spáchanie priestupku, tvorili 18,6 % z celkového počtu rozhodnutí.

**Graf č. 4: Známe rozhodnutia vo veci priestupkov**



Zdroj: Autori.

Na základe uvedených zistení je preto možné konštatovať, že **očakávanie ohľadom prevahy zastavených konaní nad udelením sankcie sa potvrdilo**, pričom dané ukazovatele dosahovali aj v tomto skúmanom období **takmer identické hodnoty.**

## Záver

Analýza pozostáva zo zhrnutia právneho rámca prístupu k informáciám na Slovensku kvantitatívneho výskumu spracovania infožiadostí samosprávami, rozhovorov so zástupcami samospráv a rozhovorov s predstaviteľmi mimovládnych organizácií, ktoré často infožiadosti využívajú. Výskum medzi 200 samosprávami s rôznym počtom obyvateľov ukázal, že len menšia časť samospráv na svojej webovej stránke informuje o možnosti podať infožiadosť. Štyri pätiny samospráv však odpovedali na zložitú infožiadosť o sprístupnení evidencie infožiadostí a 84,5 % na jednoduchú o smernici o poskytovaní informácii. Potvrdilo sa aj, že väčšie samosprávy častejšie informujú o infožiadostiach na webovej stránke aj na ne pravdepodobnejšie odpovedajú.

Rozhovory s 10 vedúcimi pracovníkmi a referentmi samospráv ukázali, že na mestských a miestnych úradoch zvyčajne neexistuje systém zaznamenávania a zverejňovania odpovedí na infožiadosti. Viacerí respondenti zdôraznili, že v zákonnej úprave chýba definícia informácie. Za nedostatok považujú zaťažovanie kapacít zamestnancov – bez úhrady pracovnej sily (výdavky na materiálne vybavenie sú v porovnaní s tým zanedbateľné) a nedostatočnú ochranu pred fillibusteringom. Lehoty na odpovede ako problematické nevnímajú.

Pracovníci mimovládnych organizácií považujú náš infozákon za dobrý aj v porovnaní s praxou zo zahraničia, zdôrazňujú však, že vďaka značke ich organizácii dostávajú odpovede od zodpovedných inštitúcií častejšie, než bežní občania. V oblasti samospráv sa zhodujú, že nesplnenie povinnosti sprístupnenia informácie súvisí najmä s neznalosťou zákona či nedostatočnou kapacitou. Upozorňujú, že starosta môže konať ako prvostupňový aj druhostupňový odvolací orgán, čiže o odvolaní rozhoduje ten istý človek, alebo jeho nadriadený. Problematické je podľa nich aj spájanie a analyzovanie verejne dostupných informácií, keďže sú väčšinou na rôznych miestach a v nevhodných formátoch.