

OCHRANA OSOBNÝCH ÚDAJOV VERZUS PRÁVO NA INFORMÁCIE V KONTEXTE PREVAŽUJÚCEHO VEREJNÉHO ZÁUJMU

Mgr. Ján Ivančík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra rímskeho práva, kanonického a cirkevného práva
jan.ivancik@flaw.uniba.sk

Ochrana osobných údajov verzus právo na informácie v kontexte prevažujúceho verejného záujmu

Ochrana osobných údajov fyzických osôb a oprávnený záujem verejnosti na kontrole vecí verejných sa často dostávajú do vzájomnej konfrontácie. Cieľom tohto príspevku je poukázať na vývojové trendy v judikatúre najvyšších slovenských súdnych autorít v skúmanej oblasti a tiež identifikovať limity analogického použitia analyzovaných súdnych rozhodnutí.

Personal data protection versus right to information in the context of prevailing public interest

Personal data protection and the legitimate interest of the general public on public control often comes into mutual contradiction. This article aims to point out the development trends in the case law of the highest Slovak judicial authorities in the examined area and also to identify the limits of possible analogical use of the aforementioned case law.

Der Schutz der personenbezogenen Daten versus das Auskunftsrecht im Rahmen des überwiegenden öffentlichen Interesses

Der Schutz personenbezogener Daten natürlicher Personen und das berechtigte Interesse der Öffentlichkeit an der Kontrolle der öffentlichen Angelegenheiten stehen dabei häufig in Konfrontation. Dieser Artikel weist auf aktuelle Entwicklungen in der Judikatur der höchsten slowakischen Justizbehörden im gegenständlichen Gebiet hin.

Er zeigt auch die Grenzen der analogen Verwendung der analysierten Gerichtsentscheidungen auf.

Kľúčové slová: právo na informácie, sprístupňovanie informácií, osobné údaje, právnické osoby s verejným prvkom

Keywords: right to information, provision of information, personal data, legal persons with public element

Schlüsselbegriffe: das Recht auf Information, Informationen zur Verfügung stellen, personenbezogene Daten, die juristische Person mit einem öffentlichen Element

Úvod

Ochrana osobnosti a osobných údajov je jedným z osobitných dôvodov obmedzenia prístupu k informáciám v zmysle § 9 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v platnom znení. Táto výnimka zo systému „čo nie je tajné, je verejné“, na ktorom je zákon o slobode informácií postavený od nadobudnutia účinnosti,¹ predstavuje uplatnenie Ústavou SR garantovaných práv, nadväzujúcich najmä na ochranu súkromia.²

Keďže súčasná právna regulácia poskytuje osobným údajom širokú mieru ochrany, je pochopiteľné, že v praxi dochádza k mnohým aplikačným komplikáciám, keď uvedená ochrana limituje prístup verejnosti k informáciám. Katalóg prípadov, keď dochádza k vzájomnej súvzťažnosti vyššie menovaných základných práv je vskutku obsiahly. Náš záujem sa preto bude upierať iba na limitovaný výsek tejto problematiky. Sústrediť sa budeme najmä na žiadosti o informácie týkajúce sa osobných údajov členov orgánov právnických osôb s verejným prvkom a v druhej časti príspevku tiež na prípady sprístupňovania v minulosti zverejnených osobných údajov.

Pracovať budeme najmä s rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít na národnej, ale aj európskej úrovni. Pre zjednodušenie našich úvah využijeme v článku na ilustráciu našich myšlienok aj modelovú situáciu.

¹ Pozri: DOBROVODSKÝ, R.; KOŠIČIAROVÁ, S.: *Právo na informácie*. Krakov : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 35 alebo KAMENEC, T.; PIROŠÍK, V.: *Čo nie je tajné je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám*. Poniky : Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2000, s. 6.

² Ochrana osobných údajov je garantovaná priamo v Ústave SR, a to v čl. 22.

1. Záujem verejnosti v kontradikcii s ochranou osobných dát jednotlivca

V aplikačnej praxi je často potrebné zodpovedať otázku, pri ktorých osobách nakladajúcich s verejnými financiami, hodnotami, či iným majetkom, resp. osobách, ktoré vystupujú vo verejnom záujme, je potrebné a účelné pristúpiť k zúženiu ochrany osobnosti, resp. osobných údajov, a to s cieľom ochrany verejného záujmu. Naznačenú kategóriu osôb zámerne označujeme pomerne vágne. Využitie pojmu „verejný funkcionár“, resp. „verejne činná osoba“ by na účely našich úvah mohlo viesť k neželanému zúženiu, naopak pojmy „osoba pracujúca vo verejnom záujme“ alebo „štátny zamestnanec“ sú až prehnane extenzívne.³

Základný východiskový rámec pre možnosť obmedzenia ochrany osobnosti a osobných údajov poskytuje § 9 zákona o slobode informácií. Ten požaduje okrem predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby, resp. prípadov keď tak ustanovuje osobitný zákon⁴, aj osobitné penzum okolností, za ktorých má prístup verejnosti k informáciám prednosť pred ochranou súkromia.

V zmysle § 9 ods. 3 povinná osoba sprístupní verejnosti zákonom stanovený rozsah osobných údajov⁵ o fyzickej osobe, ktorá je:

- verejným funkcionárom;
- poslancom obecného zastupiteľstva;
- predstaveným v štátnej službe;
- odborníkom plniacim úlohy pre člena vlády Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky alebo podpredsedu Národnej rady Slovenskej republiky;
- vedúcim zamestnancom vykonávajúcim prácu vo verejnom záujme;
- vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, ktorým je orgán verejnej moci;
- nadriadeným v služobnom pomere;⁶

³ Tieto úvahy sa budeme snažiť preukázať v nasledujúcom texte.

⁴ Pozri § 9 ods. 1 zákona o slobode informácií, resp. v prípade informácií spracúvaných v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom pozri § 9 ods. 2.

⁵ Ide o osobné údaje v rozsahu titul; meno a priezvisko; funkcia a deň ustanovenia, resp. vymenovania do funkcie; pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti; miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva a mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.

⁶ S prihliadnutím na obmedzenia podľa § 9 ods. 4.

- členom hodnotiacej komisie alebo iného obdobného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na procese rozhodovania o použití verejných prostriedkov.

Aj keď je vyššie uvedená enumerácia pomerne rozsiahla, stále však nepokrýva širokú škálu osôb, ktoré sme menovali na začiatku tejto kapitoly, pri ktorých je isté obmedzenie osobných údajov vo verejnom záujme racionálne odôvodnené. Poukázať môžeme v tomto smere najmä na členov riadiacich a kontrolných orgánov právnických osôb s prevažujúcim verejným prvkom (t. j. právnických osôb s väčšinovým financovaním, resp. väčšinovou kontrolou kreácie riadiaceho alebo kontrolného orgánu zo strany štátu alebo samospráv); na členov výberových komisií pri obsadzovaní významných manažérskych pozícií vo verejnej sfére alebo vyššie uvedených právnických osobách alebo uchádzačov o tieto pozície. V nasledovných riadkoch sa budeme snažiť preukázať, že v takýchto prípadoch striktný, či formálny výklad ustanovení § 9 zákona o slobode informácií môže v konečnom dôsledku narážať na účel zákona a jeho ústavne konformný výklad.

Ako sme už naznačili, obsiahlu a značne heterogénnu kategóriu informácií, pri ktorých vzájomne koliduje verejný záujem a ochrana súkromia, tvoria dáta o členoch riadiacich a kontrolných (resp. štatutárnych a dozorných) orgánov v právnických osobách s verejným prvkom. Rôznorodosť tejto skupiny pozostáva jednak zo skutočnosti, že uvedené právnické osoby môžu mať rôznu formu – či už ide o obchodné spoločnosti, družstvá, neziskové organizácie alebo iné právnické osoby. Ďalším dôležitým aspektom je miera participácie verejného prvku na rozhodovacích procesoch, resp. podiel na financovaní analyzovanej právnickej osoby. Zmieniť nepochybne treba aj tzv. dcérske právnické osoby, pri ktorých priame puto na subjekt verejného práva absentuje, avšak fakticky je zrejmé, keďže zakladateľom je právnická osoba s verejným prvkom.⁷ Rozhodujúcim rozlišovacím prvkom je tiež skutočnosť, že členovia skúmaných orgánov niektorých právnických osôb sú *de lege lata* verejnými funkcionármi.⁸

Dlhodobou zavedeným argumentom proti sprístupňovaniu informácií týmito osobami (najmä však obchodnými spoločnosťami) je domnienka, že tieto osoby nenakladajú s verejnými prostriedkami, a teda v rozhodnej miere nespádajú pod rozsah zákona o slobode informácií

⁷ Ako príklad možno uviesť spoločnosť s ručením obmedzeným, ktorej jediným spoločníkom je akciová spoločnosť, ktorej jediným akcionárom je Slovenská republika.

⁸ Pozri enumeráciu verejných funkcionárov podľa čl. 2 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov, pre účely tohto článku najmä písm. zc).

v zmysle dikcie § 3 ods. 2 tohto zákona.⁹ Rozhodovacia prax najvyšších súdnych autorít však v tomto smere nabera jasné kontúry v prospech zavedenia rozšírenej informačnej povinnosti aj pre subjekty podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií.¹⁰ Taktiež sa javí, že pri nadchádzajúcej novelizácii zákona by sa mala nájsť aj politická vôľa vyriešiť skúmaný problém v prospech vyššej miery transparentnosti.¹¹

Naše ďalšie úvahy budeme pre zvýšenie prehľadnosti ilustrovať na modelovej situácii, pri ktorej žiadateľ požaduje prístupniť výšku odmien poskytnutých za uplynulé roky pre členov predstavenstva akciovej spoločnosti, ktorej jediným akcionárom je štát, resp. samosprávna jednotka (napr. mesto) a tiež životopisy týchto osôb. Ak nadviažeme na už načrtnuté a vylúčime argument nenakladania s verejnými prostriedkami, najzásadnejšou a pre účely tohto článku najrelevantnejšou prekážkou sprístupnenia požadovaných informácií môže byť ochrana osobných údajov dotknutej osoby.

Ako prvé je potrebné skúmať, či dotknutá osoba spadá pod okruh osôb so zúženou ochranou osobných údajov v zmysle § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií a potom, či požadované penzum informácií spadá pod dikciu zákona. Na tomto mieste sa plne preukazuje rôznorodosť právnických osôb s verejným prvkom a miera ochrany ich osobných údajov.

⁹ Pre viac ohľadom obmedzenej informačnej povinnosti obchodných spoločností s verejným prvkom pozri: IVANČÍK, J.: Vybrané aspekty prístupu k informáciám od obchodných spoločností s verejným prvkom. In *Justičná revue*, roč. 71, č. 12, 2019, s. 1205-1213.

¹⁰ Ide najmä o rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1SŽik/1/2020 z 24. novembra 2020, v ktorom súd konštatoval, že: „...žalovaný v 2. rade je akciovou spoločnosťou so 100 % majetkovou účasťou štátu. (...) Kasačný súd nespochybňuje, že žalovaný v 2. rade štátne finančné prostriedky a ďalšie majetkové hodnoty, s ktorými nakladá, naďalej zhodnocuje v hospodárskej súťaži s konkurenčnými subjektmi. Táto skutočnosť však podľa názoru kasačného súdu nič nemení na tom, že ide o verejné prostriedky, s ktorými štát prostredníctvom vlastnej akciovej spoločnosti zriadenej podľa Obchodného zákonníka vykonáva podnikateľskú činnosť v súkromnom sektore.“ Toto rozhodnutie tak nadväzuje na staršiu judikatúru, najmä na nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 236/06 zo dňa 28. júna 2007; či rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 Sžo 103/2008 zo dňa 8. septembra 2009. Pre viac pozri aj: WILFLING, P.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe a rozhodnutia súdov*. Pezinok : Via Iuris, 2012, s. 30-36.

¹¹ Naznačuje to najmä programové vyhlásenie vlády na roky 2021 až 2024, v ktorom sa uvádza: „Vláda SR navrhne rozšírenie povinností vyplývajúcich zo zákona o slobodnom prístupe k informáciám aj na štátne firmy a dcérske spoločnosti štátnych firiem v druhom a treťom rade, keďže na tieto právnické osoby sa infozákon nevzťahuje, hoci hospodária s verejnými zdrojmi.“ [online, navštívené dňa: 20.8.2021], dostupné na: <https://www.nrsk.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>. V minulosti sa rozšírením informačnej povinnosti tzv. verejných firiem zaoberal aj návrh novely zákona o slobode informácií, ktorý sa však „zasekol“ v medzirezortnom pripomienkovom konaní. [online, navštívené dňa: 1.7.2021], dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2017/678>.

Pomerne jednoduché bude posúdenie našej modelovej situácie v prípade členov štatutárneho, riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu, ktorých do funkcie priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje štát alebo právnická osoba so stopercentnou majetkovou účasťou štátu. Tieto osoby sú v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov považované za verejných funkcionárov. Preto sa na ne vzťahuje zúženie ochrany osobných údajov v zmysle § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií. Rovnaká regulácia sa týka tiež taxatívne vymedzeného okruhu funkcionárov v právnických osobách podľa čl. 2 ods. 1 ústavného zákona. Informácie o odmenách vyplatených týmto verejným funkcionárom by preto povinná osoba mala riadne sprístupniť. Ide totiž o informácie, ktoré sa sprístupňujú v zmysle § 9 ods. 3 písm. g) zákona o slobode informácií.

Nami načrtnutý názor potvrdzuje aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžik/1/2020 z 24. novembra 2020, na ktoré sme pre jeho prelomový charakter v tomto článku už poukázali. Meritom sporu bola v tomto prípade žiadosť občianskeho združenia (watchdogovej organizácie) o informácie, na základe ktorej chcel žiadateľ získať informácie o výške plátov a odmien členov predstavenstva a dozornej rady Slovenského plynárenského priemyslu, a. s. za roky 2013, 2014 a 2015. Súd s ohľadom na námietku žalovaného, že ide o osobné údaje citlivej povahy konštatoval, že „... je treba poukázať aj na skutočnosť, že členovia štatutárneho orgánu a dozorného orgánu právnickej osoby so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, ktorých priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje štát, majú v zmysle ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. ... štatút verejného funkcionára (...). Vzhľadom na to nemôže obstať ani tvrdenie žalovaných o ochrane osobných údajov členov predstavenstva a členov dozornej rady, okrem tých, ktorých volia a odvolávajú zamestnanci spoločnosti.“

Výklad Najvyššieho súdu SR nevzbudzuje žiadne pochybnosti o tom, že v prípade verejných funkcionárov má verejný záujem na širokej miere kontroly osôb, ktoré nakladajú s verejnými prostriedkami, prednosť pred ochranou vybraných osobných údajov týchto osôb. Priamo tak nadväzuje na legislatívny text zákona o slobode prístupu k informáciám.¹²

Otázkou však naďalej zostáva postavenie osôb, ktoré nespádajú pod definíciu verejného funkcionára, no *de facto* zastávajú rovnakú pozíciu.

¹² Pre úplnosť je potrebné konštatovať, že k novelizácii ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, a teda k rozšíreniu počtu verejných funkcionárov došlo až s účinnosťou od 1. 1. 2020.

Ako poukázal aj NSSR, ide napríklad o členov dozornej rady, ktorých volia a odvolávajú zamestnanci spoločnosti. Otázka naplnenia účelu zákona je rovnaká aj pri kumulácii viacerých funkcií v jednej osobe, pričom iba jedna z týchto pozícií spĺňa charakteristiku verejného funkcionára.¹³ Pokiaľ vychádzame z premisy, že účelom obmedzenia ochrany osobných údajov je zabezpečenie verejnej kontroly voči osobám, ktoré nakladajú s verejnými prostriedkami a tiež kontrola využitia týchto prostriedkov, praktický rozdiel medzi postavením nami skúmaných kategórií osôb nenachádzame. Všetci členovia dozornej rady disponujú rovnakými oprávneniami i povinnosťami a za výkon funkcie im náleží rovnaká odmena. Je však pravdou, že pre sprístupnenie požadovaných informácií je v nami koncipovanom modelovom prípade potrebné pristúpiť k extenzívnemu výkladu zákona o slobode informácií, a to nad rámec gramatického znenia, avšak za účelom naplnenia účelu zákona, ktorý zákonodarca nepochybné sledoval.¹⁴

K ešte absurdnejším záverom dochádzame v prípade kumulácie funkcií v jednej osobe. V praxi je úplne bežné, že za výkon funkcie generálneho riaditeľa spoločnosti prináleží vyššia odmena, než za výkon funkcie člena predstavenstva. Status verejného funkcionára je ale späť iba s druhou menovanou funkciou, a preto pri striktnom výklade § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií povinná osoba poskytne iba informáciu iba o časti odmeny, ktorá bola dotknutej osobe vyplatená. Podľa nášho názoru je treba takto formálny výklad zákona odmietnuť aj s ohľadom na čl. 7 ods. 1 písm. d) ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, v zmysle ktorého verejný funkcionár každoročne podáva písomné oznámenie, v ktorom je povinný uviesť nielen príjmy z verejnej funkcie, ale aj všetky ostatné príjmy

¹³ Príkladom ide o člena predstavenstva, ktorý je zároveň generálnym riaditeľom akciovej spoločnosti. Funkcia člena predstavenstva v nami skúmanej akciovej spoločnosti s výlučnou majetkovou účasťou štátu je spojená so statusom verejného funkcionára podľa čl. 2 ods. 1 písm. zc) ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Pozícia generálneho riaditeľa tej istej spoločnosti však už pod uvedenú definíciu nespadá.

¹⁴ S ohľadom na potrebu odchýlenia sa od gramatického výkladu s cieľom dosiahnutia účelu zákona pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 341/07, v ktorom ÚS konštatoval, že „Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvoľe (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii.“ Analogicky pozri tiež nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 245/09. Blíže k tejto problematike pozri ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha : Leges, 2018.

za uplynulý kalendárny rok.¹⁵ Sumárne je tak penzum verejne dostupných informácií o platových pomeroch a odmenách dotknutej osoby ešte širšie, než je rozsah požadovaný žiadateľom. Vzhľadom na účel oboch právnych noriem preto nevidíme žiadny racionálny základ pre striktné formálny výklad, ktorý by sprístupnenie požadovaných informácií neumožňoval.

Na doplnenie našich doterajších úvah je potrebné poukázať na skutočnosť, že v prípade kolízie dvoch ústavných práv (ochrane osobných údajov a práva na informácie) je potrebné pristúpiť k testu proporcionality, a to za účelom určenia, ktorý právom chránený záujem je prevažujúci.¹⁶ Test proporcionality možno zároveň charakterizovať ako požiadavku kladenú na verejnú moc, aby nezasahovala do ústavou chránených právnych pozícií v iných ako nevyhnutných prípadoch.¹⁷

Základnými krokmi (komponentmi) testu proporcionality sú pri obmedzení niektorého zákonom chráneného práva, resp. záujmu: a) zistenie legitímneho cieľa, b) vhodnosti, c) nevyhnutnosti, resp. potrebnosti obmedzenia a d) váženie navzájom kolidujúcich hodnôt.¹⁸

Ako vyplýva aj z rozhodovacej praxe Ústavného súdu SR, právo na informácie od právnických osôb s verejným prvkom je potrebné vnímať v kontexte verejného záujmu na kontrole týchto subjektov, ktoré nakladajú s verejnými financiami.¹⁹ Požiadavku transparentnosti výkonu štátnej moci, resp. kontrolovateľnosti výkonu štátnej moci je navyše podľa ústavného súdu potrebné vnímať ako „*integrálnu súčasť generálneho princípu demokratického a právneho štátu*“.²⁰ Z tohto pohľadu a v nadväznosti na už uvedené má obmedzenie ochrany vybraných osobných údajov nepochybne legitímny cieľ, je vhodné a tiež nevy-

¹⁵ Čl. 7 ods. 1 písm. d) ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov: „*Verejný funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu do 30. apríla každého kalendárneho roka podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie, e) svoje majetkové pomery a majetkové pomery manžela a nepnoletých detí, ktorí s ním žijú v domácnosti, vrátane osobných údajov v rozsahu titul, meno, priezvisko a adresa trvalého pobytu, podľa stavu k 31. decembru predchádzajúceho kalendárneho roka.*“

¹⁶ Porovnaj HOLLÄNDER, P.: *Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha : Linde, 2003, s. 21 a KOSAŘ, D.: Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. In *Jurisprudence*, roč. 17, č. 1, 2008, s. 3.

¹⁷ WINTR, J.: *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha : Karolinum, 2006, s. 208.

¹⁸ Pozri napr.: WILFLING, P.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám*, s. 265-266. Bližšie pozri napríklad nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 1/2017-52 zo 14. februára 2018 s odkazom na napr. PL. ÚS 11/2013 z 22. októbra 2014, PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011, PL. ÚS 19/09, z 26. januára 2011, PL. ÚS 23/06 z 2. júna 2010.

¹⁹ Pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 236/06 zo dňa 28. júna 2007.

²⁰ Bližšie pozri rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 a tiež nález PL ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

hnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Dôležité je preto práve váženie navzájom kolidujúcich hodnôt.

Podľa nášho názoru je pri verejných funkcionároch ochrana skúmaných osobných údajov oslabená *ex lege* do takej miery, že nesprístupnenie požadovaných informácií v zmysle našej modelovej situácie priamo odporuje účelu zákona. Keďže zákonodarca sa už pri teste proporcionality prikláňa v prospech verejnej kontroly, lipnutie na striktnom gramatickom výklade je podľa nášho názoru nesprávnym vyhodnotením vzájomnej kolízie ústavných práv. Najvyšší súd SR pritom v nedávnej rozhodovacej praxi jasne konštatoval, že „... *zákonné obmedzenia práva na informácie je nutné vykladať reštriktívne. To znamená, že právo na informácie vo svojich podobách podlieha výnimkám (§ 8 až 11 zákona č. 211/2000 Z.z.), ktoré však musia byť úzko interpretované, pričom nevyhnutnosť každého obmedzenia musí byť riadne a presvedčivo preukázaná.*“²¹

O poznanie odlišná situácia je v prípade ostatných osôb, ktoré síce vykonávajú rovnakú funkciu ako verejní funkcionári, avšak v zmysle súčasnej dikcie ústavného zákona nimi nie sú. V tomto prípade je prirodzené, že povinné osoby radšej volia konzervatívny výklad zákona, ktorý má jasnú oporu v § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií. Z praktického hľadiska však ide o obmedzenie verejnej kontroly pri rovnakých funkcionároch, a to iba na základe formy ich ustanovenia.

Pre úplnosť nášho modelového prípadu je potrebné poukázať aj na právnické osoby založené samosprávnymi jednotkami, ktoré sú z verejnej kontroly úplne vylúčené. Členovia riadiacich a kontrolných orgánov týchto osôb zväčša nie sú verejnými funkcionármi,²² ani nespádajú pod žiadnu z kategórií osôb v zmysle § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií. Napriek tomu, že vyššie zmienená rozhodovacia prax jasne formuluje záver, že aj „samosprávne“ právnické osoby nakladajú s verejnými financiami, explicitné zákonne oprávnenie na sprístupnenie nami skúmaných informácií *de lege lata* neexistuje.

Naša modelová situácia však obsahovala aj ďalšiu kategóriu údajov, ktorú budeme ilustrovať na prípade profesijných životopisov. Ako je pri pohľade na § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií zrejme, takéto informácie pod zákonný rozsah nespádajú. V profesijných životopisoch totiž spravidla nechýbajú informácie o dosiahnutom vzdelaní a predchádzajúcich pracovných skúsenostiach dotknutej osoby.

²¹ Pozri rozsudok sp. zn. 5Sžik/4/2019 zo dňa 2. júna 2020.

²² S výnimkou poslancov mestských zastupiteľstiev a poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a Košiciach.

Napriek skutočnosti, že v minulosti sa už viackrát objavili snahy o inkorporáciu týchto údajov medzi povinne sprístupňované, ba dokonca povinne zverejňované informácie, doposiaľ sa tak nestalo. Uvedený zámer je zrejmý napríklad z dôvodovej správy k plánovanej novele zákona z roku 2017.²³ Zákonnodarca pri potrebe legislatívneho obmedzenia ochrany osobných údajov argumentoval aj konštantnou judikatúrou Ústavného súdu SR.²⁴ Obdobný, ba ešte extenzívnejší zámer deklaruje vláda aj vo svojom programovom vyhlásení na obdobie rokov 2021 až 2024.²⁵

V zmysle platného právneho stavu explicitný zákonný príkaz na sprístupnenie skúmaných informácií očividne absentuje. Do úvahy preto opäť prichádza iba posúdenie testu proporcionality, účelu sledovanej normy a primeranosti ústavného oklieštenia práva na informácie v prospech ochrany osobných údajov dotknutej osoby.

Podobne ako pri koncipovaní predchádzajúcich legislatívnych návrhov novely zákona o slobode informácií možno vychádzať zo širokej národnej i európskej judikatúry, ktorá vyžaduje od verejných funkcionárov väčšiu mieru akceptácie lustrovania svojej osoby, než je to u „bežných“ občanov.²⁶ Prihliadať ale treba aj na už viackrát akcento-

²³ V tejto dôvodovej správe sa uvádza: „Dochádza k dvom zásadným zmenám, ktoré majú naplniť jednu z ambícií Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2016-2020: Vláda bude najmä podporovať prepájanie štátnych databáz, ktoré zverejňuje, dôsledne dohliadať na plnenie zákonných povinností zverejňovania alebo sprístupňovania informácií vrátane súdnych rozhodnutí a rozhodnutí orgánov činných v trestnom konaní a zavedie povinné zverejňovanie profesných životopisov a plátov štátnych nominantov.“ [online, navštívené dňa: 15.8.2021], dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-678>

²⁴ Dôvodová správa obsahuje napr. odkaz na nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 385/2012-63, v ktorom súd konštatoval, že „Dôvody odlišného vymedzenia hraníc možných zásahov do osobnostných práv u verejných osôb možno vidieť jednak v skutočnosti, že vstupom do verejného priestoru musia tieto osoby preukázať vyššiu mieru tolerancie, teda strpieť vyššiu mieru záujmu o ich osobu.“ [online, navštívené dňa: 15.8.2021], dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-678>

²⁵ Programové vyhlásenie vlády na roky 2021-2024 uvádza v kapitole “Otvorené a transparentné vládnutie”: „Vláda SR zavedie povinné zverejňovanie informácií o osobách, ktoré sa uchádzajú o verejnú funkciu, aj o úspešných kandidátoch na verejnú funkciu bezprostredne po ich nástupe do funkcie. Cieľom je včas odhaliť hroziaci konflikt záujmov alebo kompetenčnú nevhodnosť daného kandidáta.“ [online, navštívené dňa: 20.8.2021], dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>.

²⁶ Pozri napr. rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lingsen v. Rakúsko, č. k. 9815/82 z 8. júla 1986; Thorgeir Thorgeirson v. Island, č.k. 13778/88 z 25. júna 1992 alebo Wirtschafts-Trend Zeitschriften-Verlagsgesellschaftm.b.H.(č.3)v.Rakúsko, č.k.66298/01 a 15653/02 z 13.marca2006. Z tuzemskej rozhodovacej praxe pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 340/09-93 z 18. septembra 2012. Blížšie pozri tiež: TEKELI, J.: Osobitný režim slobodného prístupu k informáciám podľa ústavného zákona č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. In *Sloboda prejavu a jej limity*. Košice, 2018, s. 284 alebo VOZÁR, J.; ZLOCHA, E.: *Judikatúra vo veciach slobody prejavu a ochrany osobnosti*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 125-158.

vanú skutočnosť, že iba malá časť členov nami analyzovaných orgánov právnických osôb má status verejného funkcionára. Navyše, zmienaná judikatúra sa skôr zameriava na možnosť šírenia informácií zistených o dotknutej osobe z vlastnej činnosti, než na sprístupňovanie informácií na základe žiadosti.

Z nášho pohľadu preto platí, že aj keď je pre zvýšenie možnosti verejnej kontroly a predchádzanie konfliktu záujmov vhodné pristúpiť k sprístupňovaniu dát skúmaného charakteru, súčasná právna úprava takúto možnosť nepripúšťa. Zákonodarca totiž v § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií explicitne a zrozumiteľne vyznačil okruh informácií, ktoré majú byť žiadateľom sprístupňované. Extenzívny postup ďaleko nad zákonný rámec podľa našej mienky v teste proporcionality neobstojí.

2. Ochrana v minulosti zverejnených osobných údajov

Do nadobudnutia účinnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), resp. zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov obsahovala slovenská legislatíva jednoznačné oprávnenie na ďalšie šírenie už raz legálne zverejnených osobných údajov.

Pôvodná slovenská legislatíva v oblasti ochrany osobných údajov, t. j. zákon č. 122/2013 Z. z. v § 10 ods. 3 písm. e) stanovovala možnosť spracúvania osobných údajov, ktoré už boli zverejnené v súlade so zákonom a prevádzkovateľ ich náležite označil ako zverejnené. Nadobudnutím účinnosti novej legislatívnej úpravy predmetný oprávnený dôvod spracúvania osobných údajov odpadol, čo spôsobilo veľkú zmenu aj pre aplikačnú prax.

Novšia rozhodovacia prax Najvyššieho súdu SR však poukazuje, že predchádzajúca voľná dostupnosť určitých informácií má zásadný vplyv aj na možnosť sprístupnenia údajov, ktoré za iných okolností bez pochyb treba vnímať ako osobné.

V tomto smere pôsobí zaujímavo hneď niekoľko záverov, ku ktorým dospel Najvyšší súd SR vo svojom rozhodnutí sp. zn. 4Sžik/3/2019 z 2. júla 2020. Predmetom sporu bola žiadosť žalobcu – watchdogovej organizácie, o sprístupnenie údajov v rozsahu meno a priezvisko predávajúcich, od ktorých Národná diaľničná spoločnosť, a. s. („NDS“)

vykúpila konkrétne určené pozemky, a to za účelom výstavby diaľnice D4 a rýchlostnej cesty R7. NDS zastúpená Ministerstvom dopravy a výstavby SR okrem iného argumentovala, že sprístupnenie takýchto informácií nie je možné s ohľadom na ochranu osobných údajov, s odkazom na ustanovenia § 9 zákona o slobode informácií. Keďže žalovaný nedisponoval písomným súhlasom dotknutých osôb, domnieval sa, že odmietnutím žiadosti o informácie je „zabezpečená ochrana nedotknuteľnosti osôb a ich súkromia“.

V spore prekvapivo nerozhodla otázka, či je meno a priezvisko možné považovať za osobný údaj.²⁷ Najvyšší súd logicky dospel k záveru, že aj takýto rozsah údajov môže byť v spojení s parcelným číslom pozemku spôsobilý identifikovať konkrétnu osobu.²⁸ Najvyšší súd v tomto smere poukázal aj na svoju predchádzajúcu rozhodovaciaiu prax.²⁹ Ako rozhodujúci sa napokon ukázal aspekt predchádzajúcej verejnej dostupnosti požadovaných údajov.

Napriek skutočnosti, že v čase podania žiadosti o informácie už pôvodní majitelia pozemkov neboli vedení v katastri nehnuteľností, a teda nešlo o verejne dostupné informácie, NSSR konštatoval, že predchádzajúca verejná dohľadateľnosť informácií zohráva kľúčovú úlohu v posúdení, či majú byť žiadané údaje sprístupnené alebo nie. Súd poukázal na fakt, že „... je možné sprístupniť informácie požadované žalobcom, pretože uvedené údaje v období pred zápisom návrhu na vklad vlastníckeho práva pre nového vlastníka ako osobné údaje už zverejnené boli a to napr. na kataster portáli.“³⁰

Najvyšší súd ďalej poukázal, že „... gramatickým, ale aj logickým a ústavnokonformným výkladom na jednoznačný obsah ustanovenia § 68 ods. 1 a 2 zákona č. 162/1995 Z. z., ktorým je verejnosť katastrálneho operátu a na prelomenie zásady ochrany osobných údajov v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona o slobode informácií.“³¹

²⁷ V tomto ohľade pozri viac aj: IKRÉNYI, P. (eds.): *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015 , s. 212.

²⁸ Najvyšší súd uviedol v bode 57 rozhodnutia sp. zn. 4Sžik/3/2019 z 2. júla 2020, že: „... pri súčasnej úrovni verejne dostupných informácií na internete (a to tak oficiálnych úradných databáz napr. kataster portál, katastrálne mapy, ako aj súkromných portálov pracujúcich s údajmi vedúcimi k identifikovaniu fyzickej osoby, ako sú napríklad aj rôzne sociálne siete) nie je potom údaj, v rozsahu meno a priezvisko fyzickej osoby v spojení s informáciou o parcelnom čísle, čísle listu vlastníctva a označení katastrálneho územia nachádzajúcim sa na území Slovenskej republiky, osobným údajom, ktorý nie je možné sprístupniť pretože objektívne nie je potrebné vynaložiť neúmerne vysoké úsilie k tomu, aby kombináciou poskytnutých a verejne dostupných údajov bola fyzická osoba konkrétne určiteľná.“

²⁹ Najmä séria rozhodnutí sp. zn. 10Sžik/2/2017 a 10Sžik/3/2017 z 19. júna 2019; obdobne však aj rozhodnutie sp. zn. 1Sžik/2/2019 z 24. novembra 2020.

³⁰ Pozri bod 61 rozhodnutia sp. zn. 4Sžik/3/2019.

³¹ Tamtiež, bod 62.

Napriek exaktnosti odôvodnenia citovaného rozhodnutia sa domnievame, že uvedené závery nemožno aplikovať príliš zovšeobecňujúco. V prvom rade je verejnosť zbierky listín katastrálneho operátu obmedzená.³² Taktiež platí, že vydanie výpisu z katastra nehnuteľností, resp. kópie originálu listu vlastníctva je v zmysle položky 10 zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov spoplatnené. Podľa nášho názoru preto nemožno dospieť k extenzívnemu použitiu vyššie uvedenej rozhodovacej praxe tým spôsobom, že na základe žiadosti o informácie podľa zákona o slobode informácií je povinná osoba povinná sprístupniť akékoľvek dokumenty zo zbierky listín alebo informovať žiadateľov o predchádzajúcich vlastníkoch nehnuteľností.

Zároveň je otázne, do akej miery je možné tieto závery analogicky využiť aj v ďalších oblastiach. Najvyšší súd totiž výslovne uviedol, že „... *verejnosť katastrálneho operátu a prelomenie zásady ochrany osobných údajov v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona o slobode informácií sa jednoznačne vzťahuje nielen na aktuálnych, ale aj predchádzajúcich vlastníkov nehnuteľností v rozsahu údajov vyplývajúcich z katastrálneho operátu. Informácie o vlastníkoch nehnuteľností sú (...) aj voľne dostupné prostredníctvom niekoľkých informačných systémov, ktoré umožňujú bezplatne a jednoducho prístup k aktuálnym vlastníkom všetkých nehnuteľností na území Slovenskej republiky, pričom ktokoľvek si údaje o mene a priezvisku v spojení s konkrétnym parcelným číslom presne špecifického katastrálneho územia môže prezerat' a ukladať (napríklad informačný systém dostupný na webovom sídle: <https://zbgis.skgeodesy.sk>)*“.³³

Vyvstáva preto otázka, či je takýto záver možné prijať aj pre ďalšie verejné registre, resp. zoznamy a ak áno v akej miere. Je napríklad ktokoľvek oprávnený zbierať osobné údaje (v rozsahu meno a priezvisko) o účastníkoch súdnych konaní, ktoré sú zverejňované na webových stránkach Ministerstva spravodlivosti SR? Tieto údaje sú totiž po stanovenom čase ministerstvom vymazávané, avšak kým sa tak stane, je každý oprávnený priradiť zverejnené rozhodnutie ku konkrétnej osobe, identifikovanej menom a priezviskom.

Zastávame názor, že takáto interpretácia názoru najvyššieho súdu by už bola príliš extenzívna. V prvom rade zrejme absentuje prevažujúci verejný záujem, na ktorý NSSR vo svojom rozhodnutí odkazuje a bez

³² § 68 ods. 3 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

³³ Bod 63 rozhodnutia sp. zn. 4SŽik/3/2019.

ktorého nie je možné interpretovať vyššie citované závery.³⁴ Práve prevažujúci verejný záujem je podľa nášho názoru tým merítkom, ktoré umožňuje sprístupnenie už raz zverejnených osobných údajov, a to aj nad rámec explicitného zákonného oprávnenia. Prihliadať treba aj na právo fyzických osôb na vymazanie (právo „na zabudnutie“) v zmysle čl. 17 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.³⁵ Napokon, rozlišovať treba aj režim sprístupňovania informácií v zmysle § 14 zákona o slobode informácií a zverejňovaním informácií v širokom meradle, ktoré majú odlišné účinky a zároveň sledujú aj odlišný cieľ.

Záver

Nedávna rozhodovacia prax Najvyššieho súdu SR priniesla významný posun smerom k zvýšenej miere transparentnosti na úkor ochrany osobných údajov, a to hneď vo viacerých smeroch. V tomto krátkom príspevku sme sa zaoberali najmä možnosťou sprístupnenia niektorých osobných údajov členov orgánov právnických osôb s verejným prvkom v prípade, ak je takéto sprístupnenie žiaduce pre zabezpečenie verejnej kontroly a tiež možnosťou sprístupnenia informácií, ktoré v minulosti boli zverejnené.

Cieľom nášho príspevku nebolo len poukázať na novšiu rozhodovaciu prax, ale tiež identifikovať jej význam pre analogické využitie v budúcnosti, pri posudzovaní obdobných prípadov. Ochrana osobných údajov fyzických osôb je totiž veľmi dôležitou súčasťou ústavou i medzinárodnými dohovormi garantovaných práv, avšak v početných situáciách naráža na nemenej dôležité právo na informácie a verejnú kontrolu.

Pri sumarizácii našich myšlienok nepochybne dochádzame k záveru, že treba oceniť rozhodovaciu prax, pri ktorej najvyššie súdne authority neaplikujú právne normy iba na základe ich gramatického znenia,

³⁴ Bod 64 rozhodnutia sp. zn. 4Sžik/3/2019: „Najvyšší súd konštatuje, že pre výklad ust. § 9 ods. 1 až 3 zákona o ochrane osobných údajov v spojení s ust. § 4 ods. 3 písm. a) bod 3 tohto zákona sú relevantné aj základné zásady zákona o slobode informácií, ktorými sú zásada transparentnosti verejnej správy a zásada prevažujúceho verejného záujmu, ktorá má svoj zdroj v článku 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

³⁵ Bližšie pozri napríklad podkapitoly 3.5 až 3.7: MATES, P.; VALOUŠEK, M.; FIALOVÁ, E.; LECHNER, T.; HÁLOVÁ, M.; SIVÁK, J.; SOVOVÁ, O.; BRUNA, E.; BRUNOVÁ, M.: *Ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů*. Praha : Leges, 2019.

Potreba dôsledného dodržiavania tohto práva vyplýva aj z objemu dát, ktoré v súčasnosti kolujú vo virtuálnom svete prakticky bez akéhokoľvek obmedzenia. Pre viac pozri napr.: JONES, M.L.: *Ctrl + Z: The Right to Be Forgotten*. New York : New York University Press, 2016, s. 3.

ale v čo najväčšej miere sa snažia o dosiahnutie účelu sledovaného zákonom.

Bibliografia

1. DOBROVODSKÝ, R.; KOŠIČIAROVÁ, S.: *Právo na informácie*. Krakov : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 119
2. HOLLÄNDER, P.: *Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha : Linde, 2003, s. 104
3. IKRÉNYI, P. (eds.): *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 476
4. IVANČÍK, J.: Vybrané aspekty prístupu k informáciám od obchodných spoločností s verejným prvkom. In *Justičná revue*, roč. 71, č. 12, 2019
5. JONES, M.L.: *Ctrl + Z: The Right to Be Forgotten*. New York : New York University Press, 2016, s. 267
6. KAMENEC, T.; PIROŠÍK, V.: *Čo nie je tajné je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám*. Poniky : Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2000, s. 24
7. KOSAR, D.: Kolize základných práv v judikatúre Ústavního soudu ČR. In *Jurisprudence*, roč. 17, č. 1, 2008
8. MATES, P.; VALOUŠEK, M.; FIALOVÁ, E.; LECHNER, T.; HÁLOVÁ, M.; SIVÁK, J.; SOVOVÁ, O.; BRUNA, E.; BRUNOVÁ, M.: *Ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů*. Praha : Leges, 2019, s. 432
9. ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha : Leges, 2018, s. 296
10. TEKELI, J.: Osobitný režim slobodného prístupu k informáciám podľa ústavného zákona č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. In *Sloboda prejavu a jej limity*. Košice, 2018
11. VOZÁR, J.; ZLOCHA, E.: *Judikatura vo veciach slobody prejavu a ochrany osobnosti*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 276
12. WILFLING, P.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe a rozhodnutia súdov*. Pezinok : Via Iuris, 2012, s. 296
13. WINTR, J.: *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha : Karolinum, 2006, s. 278

Použité právne predpisy

1. Dôvodová správa k plánovanej novele zákona o slobode informácií z roku 2017, [online], dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-678>

2. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)
3. Programové vyhlásenie vlády na roky 2021-2024, [online], dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>
4. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov
5. Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)
6. Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
7. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)