

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou  
Právny odbor  
Žellová 2  
829 24 Bratislava 25

Panenská 6  
SK-81103 Bratislava  
Tel. +421 (2) 52 63 2804  
Fax +421 (2) 52 63 2677  
[taylorwessing@taylorwessing.com](mailto:taylorwessing@taylorwessing.com)  
Zoznam partnerov na:  
[www.taylorwessing.com](http://www.taylorwessing.com)

**Právna analýza posúdenia postupu ÚDZS pri neposkytnutí informácií poslancom NR SR pri výkone poslaneckého prieskumu**

BAA/65000.13

JUDr. Andrej Leontiev, LL.M.  
Advokát, Partner  
[a.leontiev@taylorwessing.com](mailto:a.leontiev@taylorwessing.com)

Bratislava 4. 10. 2019

Vážené dámy, vážení páni,

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „ÚDZS“) nás poveril právnym posúdením zákonnosti postupu ÚDZS, v zmysle ktorého neboli sprístupnené informácie obsiahnuté v individuálnych správnych spisov, ktoré ÚDZS vedie v súvislosti s výberovým konaním na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby, poslancom Národnej rady slovenskej republiky (ďalej len „poslanci“), ktorí vykonali poslanecký prieskum na ÚDZS dňa 17. septembra 2019.

Nami predkladaná právna analýza je založená na nasledovných skutkových informáciách, ktoré nám boli poskytnuté zo strany ÚDZS:

- a) ÚDZS v zmysle ustanovenia § 14 ods. 1 a 3 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciach v zdravotníctve v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o PZS“) vyhlásil 14. júna 2019 (zverejnením v denníku Hospodárske noviny a na webovej stránke úradu) výberové konanie na vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby (ďalej len „Výberové konanie“). Podľa tlačovej správy ÚDZS z 23. augusta 2019 bolo ÚDZS predložených celkovo 729 žiadostí, pričom o každej žiadosti bolo vedené osobitné správne konanie v súlade so zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).<sup>1</sup> Povolenie na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby bolo vydané

<sup>1</sup> V súlade s ustanovením § 92 ods. 1 Zákona o PZS.  
TaylorWessing eJnWjc advokáti s.r.o.

celkovo 328 uchádzačom, t.j. ÚDZS obsadiл všetkých 328 bodov záchrannej zdravotnej služby. V čase prípravy tejto analýzy neboli tieto správne konania právoplatne skončené.

- b) Dňa 13. septembra 2019 bolo ÚDZS doručená žiadosť o poskytnutie informácií a podkladov zo strany Národnej kriminálnej agentúry (Národnej jednotky finančnej polície) (ďalej len „NAKA“). Na základe tejto žiadosti ÚDZS poskytlo k nahliadnutiu všetky správne spisy týkajúce sa Výberového konania, pričom príslušníci jednotky NAKA si priamo na mieste vyhotovovali kópie týchto spisov, a to v súlade s ustanovením § 21 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o PZ“). S ohľadom na rozsah spisového materiálu boli zaistovacie úkony NAKA ukončené dňa 19. septembra 2019.
- c) Medzitým bol ÚDZS doručený list predsedu Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre zdravotníctvo zo dňa 10. septembra 2019 (ďalej len „Výbor“), ktorým Výbor požadoval poskytnutie všetkých spisov o Výberovom konaní, a to v lehote do 12. septembra 2019. Predseda ÚDZS listom informoval Výbor o tom, že poskytnutie všetkých správnych spisov v anonymizovanej podobe na účely poslaneckého prieskumu by neúmerne zaťažilo úrad, pričom jednotlivé správne veci neboli dosiaľ právoplatne ukončené. Aj s odkazom na túto argumentáciu neboli poslancom tieto spisy sprístupnené. ÚDZS však informoval účastníkov správnych konaní o možnom sprístupnení ich spisov, a to najmä so žiadosťou o identifikovanie prípadného obchodného tajomstva nachádzajúceho sa v spisoch.
- d) Dňa 17. septembra 2019 sa poslanci Výboru dostavili na ÚDZS osobne za účelom vykonania poslaneckého prieskumu, vrátane predloženia požiadavky na nahliadnutia do individuálnych správnych spisov. V tom čase ešte neboli skončený príslušný zaistovací úkon jednotky NAKA, pričom spisy, z ktorých zatial NAKA nevytvorila rozmnoženinu, boli zapečatené v osobitnej miestnosti ÚDZS, a to bez možnosti prístupu iných osôb. Ostatná časť spisov bola po vykonaní zaistovacích úkonov v pracovnom stave, ktorý si vyžiadal opäťovnú žurnalizáciu a administratívnu úpravu spisu. Aj vzhľadom na tieto okolnosti neboli spisy poslancom sprístupnené.

Vo svetle tohto skutkového stavu je predmetom tejto právnej analýzy posúdenie zákonnosti postupu ÚDZS pri odopretí možnosti vykonať poslanecký prieskum, ktorý sa mal uskutočniť dňa 17. septembra 2019 v súvislosti s Výberovým konaním, a to formou sprístupnenia spisového materiálu v individuálnych správnych konaniach vedených pred ÚDZS v súvislosti s Výberovým konaním. V rámci analýzy sme sa zaoberali aj posúdením prípadnej povinnosti ÚDZS sprístupniť správne spisy poslancom v budúcnosti.

Štruktúra predkladanej právnej analýzy je nasledovná: (i.) v prvej časti sa venujeme kontextu právnej úpravy poslaneckých prieskumov a posúdeniu predmetného poslaneckého prieskumu vo svetle rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, (ii.) následne poukazujeme na aplikačné nedostatky právnej úpravy poslaneckého prieskumu, (iii.) v tretej časti sa venujeme posúdeniu vplyvu prebiehajúcich úkonov NAKA na možnosti odmietnutia sprístupnenia informácií poslancom a (iv.) v štvrtnej časti sme zhrnuli základné odporúčania, ktorými by sa ÚDZS mal riadiť pri prípadnom ďalšom poslaneckom prieskume.

Za účelom prehľadnejšej orientácie v problematike Vám nižšie dávame do pozornosti Executive Summary tohto stanoviska, kde sumarizujeme nami zistené právne závery:

## EXECUTIVE SUMMARY:

- I. Na základe vykonanej analýzy zastávame názor, že poslanecký prieskum je možné považovať za formu realizácie kontrolnej pôsobnosti NR SR, ako aj za osobitný spôsob realizácie práva verejnosti na informácie o dodržiavaní zákonov a hospodárení s verejnými prostriedkami orgánmi verejnej správy.
- II. Kontrolná činnosť poslaneckých výborov a NR SR by však nemala prekročiť svoju pôsobnosť vymedzenú v Ústave SR a zisťovaním určitých skutočností by nemalo dôjsť k zásahom do nezávislosti a pôsobnosti iných orgánov verejnej moci. Ústavný súd SR v tomto kontexte v minulosti zretelne judikoval, že NR SR a jej poslanci nemôžu vykonávať vyšetrovaciu činnosť, ktorá by zasahovala do práv tretích osôb, ktoré nepodliehajú jej právomoci a nemôže zasahovať ani do nezávislého výkonu aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci. Primárnym dôvodom tohto východiská je **neexistencia zákonnej ochrany základných práv subjektov**, ktoré sú „vyšetrovacími snahami“ NR SR dotknuté.
- III. Na základe vykonaného posúdenia sa domnievame, že v predloženej veci sa Výbor pokúšal sám iniciatívne zasiahnuť do právoplatne neukončeného priebehu Výberového konania, a to prostredníctvom deklarovaného výkonu poslaneckého prieskumu, čím podľa nášho názoru mohol prekročiť svoje ústavné kompetencie. Výkon kontrolnej činnosti Výboru v rámci dosiaľ právoplatne neskončených konaní môže navyše zasiahnuť do **nezávislého plnenia úloh ÚDZS**.
- IV. Okrem toho máme za to, že **ÚDZS mohol odmietnuť sprístupniť poslancom aj všetky informácie, ktoré sú chránené povinnosťou mlčanlivosti jednotlivých fyzických osôb**, ktoré sa u ÚDZS oboznamujú s požadovanými informáciami, a to z dôvodu, že právny poriadok neobsahuje osobitný právny základ, ktorý by vo vzťahu k poslancom „prelamoval“ túto povinnosť zachovávať mlčanlivosť.
- V. Pokiaľ ide o sprístupňovanie informácií z konaní, ktoré **neboli dosiaľ právoplatne skončené, ÚDZS má pomerne širokú mieru úvahy ako postupovať**, a to v kontexte vyššie uvedených argumentov.
- VI. Vzhľadom na tento výklad máme za to, že ak v čase výkonu poslaneckého prieskumu **ÚDZS nemal individuálne vyhodnotené, ktoré informácie nemožno zo spisov sprístupniť** z dôvodu ochrany práv tretích osôb, pričom s ohľadom na rozsah spisového materiálu a nedostatok času potrebného na prípravu spisu ani objektívne nemohol takéto posúdenie v danom okamihu vykonať, **ÚDZS konal správne a v súlade s právnymi predpismi, keď rozhodol o nesprístupnení individuálnych spisov poslancom pri výkone poslaneckého prieskumu.**
- VII. Vo vzťahu k zaistňovacím úkonom NAKA je možné uviesť, že skutočnosť, že tieto materiály boli predmetom zaistňovacieho úkonu, **nie je**, podľa nášho názoru, **relevantným dôvodom**, ktorý by mohol do budúcna a po právoplatnom ukončení predmetných správnych konaní oprávnenie

**legitimizovať nesprístupnenie informácií poslancom.** Nad rámec uvedeného považujeme za samozrejmé, že spisy, ktoré boli **zaistené v miestnosti s plombou, nemohli byť predmetom sprístupnenia** v čase konania poslaneckého prieskumu.

- VIII. Po **právoplatnom skončení** správnych konaní vychádzame z predpokladu, že poskytnutie informácií zo skončených spisov už neovplyvní nezávislosť rozhodovania ÚDZS, samozrejme pri dodržaní ochrany práv tretích osôb, a to najmä pri zabezpečení ochrany obchodného tajomstva, ochrany osobných údajov dotknutých osôb, prípadne bankového tajomstva.

## I. POSLANECKÝ PRIEKUM V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

### 1. Všeobecné východiská

K jednej zo základných kompetencií Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) patrí aj výkon **kontrolnej pôsobnosti**.

Kontrolná pôsobnosť NR SR sa podľa ustanovenia čl .86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) výslovne spája s **dodržiavaním** ústavy, ústavných zákonov a **zákonov** a podľa čl. 86 písm. f) sa spája aj s kontrolovaním činnosti vlády SR. Kontrolná pôsobnosť NR SR je ďalej konkretizovaná v zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o RP“).

Poslanecký prieskum je *in concreto* upravený v ustanovení § 45 ods. 3 písm. d) v spojení s ustanovením § 63a Zákona o RP. Podľa díkcie druhého menovaného ustanovenia platí nasledovné:

„(1) Poslanec alebo skupina poslancov môže vykonať poslanecký prieskum, aby zistili, ako sa dodržiavajú a vykonávajú zákony a či hospodárenie s verejnými prostriedkami je s nimi v súlade, ak ich vykonaním poslaneckého prieskumu poverí národná rada alebo výbor. Poslanecký prieskum podľa prvej vety môže poslanec alebo skupina poslancov vykonať v

- a) orgánoch verejnej moci a vo verejnoprávnych inštitúciách, ktoré hospodária s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje národná rada,
- b) subjektoch, ktoré hospodária s majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami štátu a verejnoprávnych inštitúcií,
- c) právnických osobách s majetkovou účasťou štátu a v právnických osobách s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií.

(2) Subjekty podľa odseku 1 písm. a) až c) sú povinné poskytnúť poslancovi alebo skupine poslancov informácie, vysvetlenia a podklady súvisiace s výkonom poslaneckého prieskumu a na žiadosť ich prijať.“

Ďalšie podmienky výkonu poslaneckého prieskumu nie sú obsahom platnej právnej úpravy.

Na ÚDZS sa vzťahuje pôsobnosť poslaneckého prieskumu podľa ustanovenia § 63a ods. 1 písm. a) Zákona o RP.

Účelom vykonávania poslaneckého prieskumu musí byť zisťovanie ako sa: (i) dodržiavajú zákony, (ii) vykonávajú zákony a či (iii) hospodárenie s verejnými prostriedkami je s týmito zákonmi v súlade.

V tomto kontexte je teda možné uvažovať nad tým, či majú byť podmienky preskúmavania určené v citovanom ustanovení splnené kumulatívne alebo postačuje samostatné splnenie ktorejkoľvek z podmienok. V situácii, ak by platili kumulatívne podmienky, mohla by ďalšia argumentácia smerovať k tomu, že ÚDZS nie je povinný sprístupniť individuálne správne spisy účastníkov konaní z dôvodu, že pri rozhodovaní v týchto konaniach nedochádza k priamemu hospodáreniu s verejnými prostriedkami.

V súlade s ústavno-konformným výkladom<sup>2</sup> je však potrebné prikloniť sa k opačnej téze, a teda, že jednotlivé podmienky, kedy môže dôjsť k výkonu prieskumu, môžu byť splnené **jednotlivo**. Vychádzame pritom z predpokladu, že právo poslancov na výkon kontroly dodržiavania zákonov vyplýva priamo z čl. 86 písm. a) Ústavy SR.<sup>3</sup> Ak by musela byť podmienka kontroly dodržiavania zákonov naviazaná len na situácie pri ktorých dochádza k hospodáreniu s verejnými prostriedkami, mohlo by tým byť toto právo poslancov na výkon kontroly neprimerane a nad rozsah Ústavy SR obmedzené.

S určitou mierou zjednodušenia možno ďalej uviesť, že **účelom zisťovania** v rámci poslaneckého prieskumu by malo byť získanie vecných poznatkov z uplatňovania dotknutej legislatívy, ktoré by poslanci mohli následne využiť pri svojej legislatívnej činnosti. Účelom tohto zisťovania by však **rozhodne nemalo byť zasahovanie do aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci** a už vôbec nie potenciálne **ohrozovanie práv a právom chránených záujmov jednotlivcov**, ktorých sa požadované informácie môžu týkať.

V súvislosti s posudzovaním kontrolnej pôsobnosti NR SR je ďalej potrebné poukázať na relevantnú rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu SR: „*Kontrolnou činnosťou Národná rada Slovenskej republiky nemôže prekročiť svoju pôsobnosť a zisťovaním určitých skutočností zasiahnuť do pôsobnosti iných orgánov Slovenskej republiky*“.<sup>4</sup> V inej veci Ústavný súd SR dal, že právomoc NR SR kontrolovať dodržiavanie zákonov nemôže zasahovať do aplikácie zákonov v rozhodovacej činnosti súdov, a teda do „*aspektov nezávislosti súdov a sudcov*“, a to z dôvodov rešpektovania ústavných princípov deľby moci.<sup>5</sup>

Podľa Ústavného súdu SR tak NR SR **nemôže vykonávať vyšetrovaciu činnosť**, ktorá by zasahovala do práv tretích osôb, ktoré nepodliehajú jej právomoci. Okrem toho, ani NR SR nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte, nakoľko musí rešpektovať princíp **ústavnej rovnováhy** jednotlivých mocenských zložiek. Obmedzenie kontrolnej pôsobnosti NR SR vychádza z premisy, podľa ktorej v právnom poriadku **neexistuje zákonná úprava na ochranu základných práv subjektov**, ktoré sú „*vyšetrovacími snahami*“ NR SR dotknuté.

<sup>2</sup> Nález ÚS SR, I. ÚS 25/2010.

<sup>3</sup> Na uvedenom nič nemení ani skutočnosť, že ustanovenie upravujúce poslanecký prieskum nie je systematicky zaradené v osemnástej časti Zákona o RP. Účelom poslaneckého prieskumu je kontrola dodržiavania zákonov, a preto táto činnosť poslancov a výborov spadá do ústavnej pôsobnosti NR SR na výkon kontroly.

<sup>4</sup> Nález ÚS SR, PL. ÚS 29/1995.

<sup>5</sup> Nález ÚS SR, PL. ÚS 16/1995.

## 2. Posúdenie poslaneckého prieskumu Výboru vo svetle judikatúry Ústavného súdu SR

Aplikujúc vyššie načrtnuté východiská na predložený prípad považujeme za potrebné v prvom rade upriamiť pozornosť na 166. uznesenie Výboru z 9. septembra 2019 (ďalej len „Uznesenie“), v rámci ktorého Výbor konštatoval, že: „výberové konanie o vydanie povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby uskutočnené Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou pod vedením MUDr. Tomáša Haška, MPH nebolo podľa doteraz zistených skutočností a dostupných informácií transparentné, pretože neboli dodržané požiadavky § 14 ods. 5 zákona č. 578/2004 Z. z.“

Výbor sa následne uznesol na tom, že: „súhlasí s vykonaním poslaneckého prieskumu na Úrade pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou v súvislosti s výberovým konaním na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby.“

Okrem toho Výbor: „žiadal predsedu Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou zbaviť povinnosti mlčanlivosti všetkých členov komisie pre výberové konanie na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby“.

Na základe preštudovania tohto Uznesenia sa domnievame, že takto formulované uznesenie a odôvodnenie výkonu poslaneckého prieskumu je **v rozpore s účelom výkonu kontrolnej činnosti** výborov NR SR.

Použitá formulácia Uznesenia jasne deklaruje, že Výbor mal za to, že pri Výberovom procese došlo k porušeniu zákona, pričom poslaneckým prieskumom sa Výbor pokúšal o *ad hoc* inšpekcii dosiaľ neprávoplatných správnych konaní. Podľa nášho názoru Výbor týmto uznesením vybočil z ústavno-konformnej kontrolnej činnosti dodržiavania zákonov, a to do sféry výkonu kontroly aplikačnej činnosti, t.j. do kontroly individuálnych správnych aktov vydávaných v rámci správnych konaní.

Ako však judikoval aj Ústavný súd SR, NR SR prostredníctvom výborov nemôže vykonávať vyšetrovaciu činnosť. Objektom kontroly zo strany NR SR môžu byť len a výhradne **orgány verejnej moci a nie účastníci správnych konaní** zo súkromnej sféry.

**Kontrolu a prípadnú revíziu postupov správnych orgánov** pri rozhodovaní pritom právny poriadok **zveruje výkonnej**, prípadne **súdnej** zložke štátnej moci (a to predovšetkým v administratívnoprávnej a prípadne aj v trestnoprávnej rovine). Ak sa Výbor pokúšal sám zasiahnuť do právoplatne neukončeného priebehu Výberového konania, a to prostredníctvom deklarovaného výkonu poslaneckého prieskumu, podľa nášho názoru týmto konaním mohol **prekročiť svoje ústavné kompetencie**.

Kontrolou činnosťou by NR SR nemala prekročiť svoju pôsobnosť vymedzenú v Ústave SR a zistovaním určitých skutočností by nemala zasiahnuť do pôsobnosti iných orgánov verejnej

moci.<sup>6</sup> Za predpokladu, že poslanci nadobudli podozrenie z porušenia právnych predpisov pri Výberovom konaní, **mohli sa kedykoľvek obrátiť so svojimi podozreniami na orgány činné v trestnom konaní**. Rovnako aj účastníci správnych konaní **mali a majú možnosť využiť riadne a mimoriadne opravné prostriedky voči rozhodnutiam**, ktoré subjektívne považujú za nezákonné. Tieto zákonné postupy poskytujú dostatočnú a reálnu záruku výkonu rozhodovacej činnosti ÚDZS. Poslanci by si teda pri svojej činnosti nemali atrahovať zo štátnej moci aj ten výsek, ktorý prislúcha výkonnej a súdnej moci.

Považujeme za potrebné opäťovne zdôrazniť, že pri vyšetrovaní, resp. pri kontrole vykonávanej poslancami, právny poriadok explicitne **negarantuje jednotlivcom žiadne práva** v porovnaní s právami, ktoré jednotlivcom garantuje Správny poriadok či trestnoprávne predpisy. Jednotlivci dotknutí kontrolou činnosťou výboru NR SR sa tak môžu stať objektom svojvôle poslancov a sú odkázaní na ich subjektívne vnímanie priebehu konkrétneho administratívneho procesu.

Navyše, podľa ustanovenia § 18 ods. 2 zákona č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poistovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „Zákon o dohľade“) platí, že: „*Pri plnení úloh, ktoré patria do pôsobnosti úradu (ÚDZS, pozn.), postupuje úrad nestranne a nezávisle od štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci a od ďalších právnických osôb alebo fyzických osôb; štátne orgány, orgány územnej samosprávy, iné orgány verejnej moci ani ďalšie právnické osoby alebo fyzické osoby nesmú neoprávnene zasahovať do činnosti úradu.*“

Ako to vyplýva aj z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, do nezávislosti orgánu aplikujúceho právo nesmie byť zasiahnuté ani výkonom kontrolnej činnosti NR SR. Domnievame sa, že **výkon poslaneckého prieskumu formou sprístupnenia požadovaných spisov** by mohol významným spôsobom narušiť priebeh správnych konaní, a teda aj **nezávislý výkon úloh ÚDZS**. Zásah do nezávislosti postavenia ÚDZS môže mať napríklad formu medializovania niektorých informácií obsiahnutých v spisoch zo strany poslancov, pričom tieto informácie môžu pozitívne alebo negatívne ovplyvniť orgán rozhodujúci o podaných rozkladoch jednotlivých účastníkov.

Na základe vyššie uvedených dôvodov je možné považovať predmetnú **žiadosť Výboru o sprístupnenie správnych spisov za prekročenie jeho právomoci**. Výkon kontrolnej činnosti Výboru v rámci dosiaľ právoplatne neskončených konaní môže navyše zasiahnuť do nezávislého plnenia úloh ÚDZS.

<sup>6</sup> V tomto zmysle pozri aj názor Národného bezpečnostného úradu v odpovedi na žiadosť o metodické usmernenie zo dňa 22. apríla 2014.

## II. APLIKAČNÉ NEDOSTATKY PRÁVNEJ ÚPRAVY POSLANECKÉHO PRIEKUMU A ICH PRAKTICKÉ RIEŠENIA

Z vyššie predloženého výkladu sa javí, že pokiaľ sa Výbor domáha poskytnutia individuálnych správnych spisov za účelom vykonania kontroly dodržiavania zákonov, prekračuje tým svoje ústavné kompetencie.

Na druhej strane je však potrebné upozorniť na všeobecnú (až blanketovú) dispozíciu ustanovenia § 63a ods. 2 Zákona o RP, podľa ktorej sú orgány verejnej moci povinné poslancom poskytnúť: „*informácie, vysvetlenia a podklady súvisiace s výkonom poslaneckého prieskumu a na žiadosť ich prijať.*“ Zákon o RP pre tento prípad výslovne **neobsahuje limity** stanovujúce rozsah informácií, ktorý by nemal byť predmetom sprístupnenia ani poslancom, a to najmä **z dôvodu ochrany práv a právom chránených záujmov tretích osôb.**

Vzhľadom na túto právnu úpravu je zrejmé, že poslanci sa v praxi v prvom kroku domáhajú všetkých informácií, s ktorými kontrolovaný orgán verejnej moci disponuje. Mohlo by sa preto zdať, že poskytnutie vyššie prezentovaného právneho názoru o prekročení právomoci Výboru (s odkazom na predchádzajúcu judikatúru Ústavného súdu SR) nemusí pre poslancov predstavovať dostatočne jednoznačný argument na nesprístupnenie určitého druhu informácií.

Zákon o RP však podľa nášho názoru nemôže negovať ústavné a ostatné zákonné práva a právom chránené záujmy tretích osôb, čo znamená, že každé poskytnutie informácií v rámci poslaneckého prieskumu musí zároveň zabezpečiť predmetnú ochranu práv a právom chránených záujmov tretích osôb. Ako sme zároveň uviedli vyššie, pri požadovaní sprístupnenia spisov týkajúcich sa dosiaľ právoplatne neukončených konaní, je dané významné riziko narušenia priebehu správnych konaní, a teda aj zásahu do nezávislého výkonu úloh ÚDZS.

V ďalšej časti sa budeme venovať aj ďalším konkrétnym právnym prekážkam, ktoré podľa nášho názoru výslovne bránia v sprístupnení určitého rozsahu informácií.

### 1. K povinnosti zachovávať mlčanlivosť členmi komisie ÚDZS

Osoby, ktoré sa oboznamujú s informáciami týkajúcimi sa Výberového konania v rámci ÚDZS sú povinné dodržiavať **zákonnú povinnosť mlčanlivosti**. Člena príslušnej komisie môže zbaviť mlčanlivosti len predseda ÚDZS alebo súd.

Pokiaľ by boli informácie týkajúce sa tretích osôb, ktoré sú predmetom ochrany povinnosti zachovávať mlčanlivosť, predmetom sprístupnenia poslancom, došlo by k **zjavnému prelomeniu tejto zákonnej povinnosti**, a to bez akéhokoľvek právneho základu upraveného v zákone.

Prikláname sa k názoru, že NR SR a jej výbory sú ústavné orgány podliehajúce ústavnému princípu „*Čo nie je dovolené, je zakázané*“, ktorý je determinovaný čl. 2 ods. 2 Ústavy. Z toho

vypĺýva, že **orgány so zverenou právomocou nemôžu voči subjektom súkromného práva, ako ani voči iným orgánom, konať v rozpore s touto právomocou.**<sup>7</sup> Okrem toho, normy upravujúce pôsobnosť a kompetencie štátnych orgánov by mali byť interpretované tak, aby bol predmetný ústavný príkaz v celom rozsahu rešpektovaný a naplnený.<sup>8</sup>

Sme teda toho názoru, že ak **osobitný zákon neustanovuje**, aby poslanci mali prístup aj k informáciám, ktoré sú chránené zákonnou mlčanlivosťou, **takéto informácie im nemožno sprístupniť**, a to s výnimkou prípadu, ak by boli samotní poslanci viazaní právne vymožiteľným záväzkom zachovávať dôvernosť informácií.

V opačnom prípade, teda ak by boli sprístupnené pri poslaneckom prieskume informácie chránené mlčanlivosťou, samotná povinnosť zachovávať **mlčanlivosť by strácala zmysel a stala by sa obsoletnou**, pričom práva osôb, ktorých sa informácie týkajú, by boli bez náležitých zákonnych záruk ohrozené.

Nad rámec uvedeného dopĺňame, že z našich predchádzajúcich skúseností poznáme prípad, kedy v minulosti neumožnil výkon poslaneckého prieskumu v právoplatne neskončených administratívnych spisoch napríklad Protiemonopolný úrad Slovenskej republiky. Tento úrad okrem iného argumentoval aj trvajúcim záväzkom mlčanlivosti jeho pracovníkov, ktorá by mohla byť neoprávnene prelomená sprístupnením spisov poslancom.

Na základe tohto argumentu by teda **ÚDZS mohol odmietnuť sprístupniť poslancom všetky informácie, ktoré sú chránené povinnosťou mlčanlivosti jednotlivých fyzických osôb**, ktoré sa u ÚDZS oboznamujú s požadovanými informáciami. V tomto kontexte je možné poukázať aj na skutočnosť, že porušením mlčanlivosti by mohlo dôjsť k možnému ohrozeniu spomenutého princípu nezávislosti rozhodovania ÚDZS.

Ako sme uviedli vyššie, pri poslaneckom prieskume vzniká orgánom verejnej moci povinnosť poskytnúť poslancom informácie, s ktorými príslušné orgány disponujú, a ktoré si poslanci vyžiadajú na výkon kontroly dodržiavania a vykonávania zákonov. Vzhľadom na to, že poslanci, ako volení zástupcovia verejnosti, nie sú viazaní mlčanlivosťou k zisteným informáciám, pri neexistujúcej právnej úprave by mohli zistenými informáciami fakticky voľne disponovať. Informácie získané poslancami v rámci poslaneckého prieskumu by sa teda mohli dostať k verejnosti v relatívne neobmedzenom rozsahu.

Domnievame sa, že bez aplikácie akýchkoľvek vecných obmedzení na rozsah informácií poskytovaných poslancom pri prieskume, by mohlo dôjsť k neoprávnenému zásahu do práv a právom chránených záujmov tretích osôb.

Otázku ochrany práv tretích osôb pri sprístupňovaní osôb riešila aj súdna prax, ktorá konštatovala, že od dokumentov, ktorými súčasne disponuje subjekt verejného práva, ale ktoré sa

<sup>7</sup> Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, 200 s.

<sup>8</sup> Nález ÚS SR, II. ÚS 143/2002.

týkajú **súkromnoprávnych subjektov**, nemožno automaticky očakávať, že sa stanú verejne prístupnými, pokial' by sa takéto sprístupnenie dokumentov mohlo dotknúť práv alebo oprávnených záujmov týchto súkromných subjektov, na ktoré sa povinnosť sprístupnenia dokumentov nevzťahuje na základe žiadneho právneho predpisu.<sup>9</sup>

V prípade, ak by nemal platiť tento názor, poslanci by sa mohli prostredníctvom prieskumu dostať k takým informáciám, ktoré nie sú určené neobmedzenému okruhu a ktorých **dôvernosť** je chránená osobitnými predpismi. Sprístupnenie týchto informácií poslancom by teda nebolo obmedzené žiadnymi povinnosťami poslancov pri nakladaní s týmito, inak neverejnými informáciami, čo by mohlo spôsobiť napríklad zverejnenie určitých informácií na tlačovej konferencii organizovanej poslancami v rámci politickej súťaže.

Na základe vykonanej analýzy sme toho názoru, že **ÚDZS neporušil právnu úpravu**, keď poslancom nesprístupnil individuálne spisy v čase, keď nemal právne posúdené a vyhodnotené riziká spojené s ohrozením práv tretích osôb, ktorých informácie sa v spisoch nachádzajú. Zároveň platí, že pokial' ide o sprístupňovanie informácií z konaní, ktoré **neboli dosiaľ právoplatne skončené**, ÚDZS má pomerné širokú mieru úvahy, ako bude v takom prípade postupovať, a či sprístupnenie takýchto spisov odmietne.

Pre vylúčenie pochybností uvádzame, že v tejto nami predkladanej právnej analýze sa nevenujeme ustanoveniam zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) (ďalej len „Infozákon“), keďže predmetom zadania bolo preskúmanie postupu ÚDZS pri neposkytnutí informácií poslancom NR SR pri výkone poslaneckého prieskumu, ktorý podlieha osobitnému zákonnému režimu. Na základe poskytnutých informácií rozumieme, že vo vzťahu k poskytovaniu informácií podľa Infozákona má ÚDZS už vytvorenú dlhorocnú prax týkajúcu sa toho, akým spôsobom je preskúmavanie existujúcich postupov ÚDZS vo vzťahu k Infozákonom.

<sup>9</sup> Rozsudok NS SR, sp. zn. 3 Sž 16/2004.

### III. ZAISŤOVAVCIE ÚKONY NAKA V KONTEXTE SPRÍSTUPNENIA SPISOV POSLANCOM

Ako sme uviedli vyššie, dňa 13. septembra 2019 bola ÚDZS doručená žiadosť o poskytnutie informácií a podkladov zo strany jednotky NAKA. Na základe tejto žiadosti ÚDZS poskytlo k nahliadnutiu všetky správne spisy týkajúce sa Výberového konania, pričom príslušníci jednotky NAKA si priamo na mieste vyhotovovali kópie týchto spisov, a to v súlade s ustanovením § 21 ods. 1 Zákona o PZ. S ohľadom na rozsah spisového materiálu boli zaistovacie úkony jednotky NAKA ukončené dňa 19. septembra 2019.

V čase konania poslaneckého prieskumu (17. septembra 2019) sa časť spisového materiálu nachádzala v miestnosti, do ktorej vstup bol označený plombou, pričom druhá časť spisového materiálu bola vrátená ÚDZS. Každý deň, počas ktorého sa príslušníci jednotky NAKA oboznamovali so spisovou dokumentáciu a vyhotovovali jej kópie, bol ÚDZS odovzdaný „Záznamy“).

**Spisy, ktoré boli zaistené v miestnosti s plombou, nemohli byť predmetom sprístupnenia v čase konania poslaneckého prieskumu, nakoľko by tak mohlo dôjsť k porušeniu povinnosti poskytnúť policajnému zboru neodkladnú súčinnosť zo strany ÚDZS (§ 76 ods. 2 Zákona o PZ).**

Na základe poskytnutých Záznamov chápeme, že NAKA si vyhotovala primárne fotokópie spisov, pričom v niektorých prípadoch zaistila aj originál dokumentov (prevažne obálok). Z toho dôvodu máme za to, že pokial boli originály dokumentácie vrátené ÚDZS, nemožno ďalej tento spisový materiál považovať za „zaistený“ v zmysle Zákona o PZ.

Okrem toho, v zmysle Záznamov sa za predmet zaistenia považujú len fotokópie spisových materiálov a nie samotné originály spisov (s niektorými výnimkami).

Pokial ide o vrátenie originálnych dokumentov, ktoré boli zaistené, tie môžu byť zaistené najviac 90 dní, pričom ak pominuli dôvody na zaistenie, NAKA vráti ÚDZS originály dokumentov, pričom prevzatie sa potvrdí podpisom ÚDZS na úradnom zázname o vrátení veci (§ 21 ods. 3 Zákona o PZ).

Pre úplnosť ešte upozorňujeme, že zaistenie vecí podľa Zákona o PZ sa vykonáva vtedy, ak **nejde o konkrétné podozrenie zo spáchania trestného činu, ale ide len o „pátranie“, t. j. preventívne zisťovanie, či k páchaniu trestnej činnosti nedochádza.<sup>10</sup>** To znamená, že doteraz vykonané úkony zo strany NAKA nepredstavujú začatie trestného stíhania a nejedná sa teda o zaistovací úkon v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 301/2005 Z. z. Trestného poriadku v znení neskorších predpisov.

<sup>10</sup> Pozri bližšie Zjednocujúce usmernenie krajskej prokuratúry ohľadne využiteľnosti dôkazov získaných podľa zákona o policajnom zbere, dostupné online: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a142-zjednocujuce-usmernenie-krajskej-prokuratury-ohladne-vyuuzitelnosti-dokazov-ziskanych-podla-zakona-o-policajnom-zbere>.

Sumarizujúco k tejto časti možno uviesť, že **časť spisov**, ktorá už nebola predmetom zaistovacieho úkonu, bola **riadne vrátená do dispozičnej sféry ÚDZS**. Skutočnosť, že tieto materiály boli predmetom zaistovacieho úkonu, **nie je**, podľa nášho názoru, **relevantným dôvodom**, ktorý by mohol do budúcna a po právoplatnom ukončení predmetných správnych konaní oprávnene **legitimizovať nesprístupnenie informácií poslancom**.

#### IV. ODPORÚČANÝ POSTUP PRI POSLANECKÝCH PRIESKUMOCH

Ak sa v budúcnosti bude opakovať poslanecký prieskum týkajúci sa spisov Výberového konania podľa ustanovenia § 63a ZoRP, ÚDZS by sa vo vzťahu k právoplatne skončením správnym konaniam mohol, podľa nášho názoru, **dohodnúť** s poslancami na forme sprístupnenia spisov. Vzhľadom na vyššie uvádzané skutočnosti a ústavno-právne obmedzenia je možné predpokladať, že sa bude jednať o sprístupnenie spisov týkajúcich sa právoplatne skončených správnych konaní.

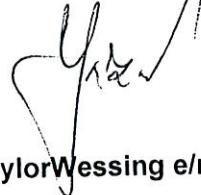
Zároveň sa aj v takom prípade musí zabezpečiť ochrana informácií, ktoré by spadali najmä pod rozsah obchodného tajomstva, informácie týkajúce sa súkromia a osobných údajov a informácie spadajúce pod bankové tajomstvo. ÚDZS by tak mal vo vzťahu ku každému v budúcnosti sprístupňovanému spisu z právoplatne ukončeného správneho konania individuálne vyhodnotiť a zabezpečiť, aby spis neobsahoval: (i) obchodné tajomstvo, (ii) bankové tajomstvo, (iii) osobné údaje, resp. (iv) iné informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti a súkromia fyzickej osoby. Konkrétnie informácie, ktoré spadajú do rámca týchto kategórií informácií by sa tak museli vylúčiť, napríklad znečitateľniť prekrytím a oxeroxovaním alebo začierniť.

Okrem týchto opatrení by, podľa nášho názoru, nebolo neprimerané, ak by sa od poslancov majúcich záujem o sprístupnenie požadovaných spisov, vyžadovalo zo strany ÚDZS podpísanie dohody o mlčanlivosti, čím by došlo k vytvoreniu právne vymožiteľného záväzku smerujúceho k zabezpečeniu ochrany toho, aby neboli informácie získané v rámci poslaneckého prieskumu využité na iné účely, ako stanovuje ustanovenie § 63a Zákona o RP.

Za predpokladu, ak by došlo k osobnému nahliadaniu poslancov do jednotlivých spisov priamo na ÚDZS, možno odporučiť, aby bol pri takom úkone vždy **osobne prítomný aspoň jeden pracovník ÚDZS**; ak by to organizačne nepostačovalo, tak je potrebné zvoliť vyšší počet pracovníkov ÚDZS. Zároveň odporúčame, aby bola z takého nahliadnutia vytvorená zápisnica, ktorá by špecifikovala spisy, ktoré boli sprístupnené a identifikovala osoby, ktoré sa úkonu zúčastnili.

V prípade súvisiacich otázok a návrhov k tomuto stanovisku sa na nás neváhajte obrátiť.

S úctou



**TaylorWessing e/n/w/c advokáti s. r. o.**

JUDr. Andrej Leontiev, LL.M., konateľ a advokát

(5NZ) v. z. JUDr. Ján Lazar, LL.M.