2025

SPRÁVA O ZÁVEROCH PREDBEŽNEJ ŠTÚDIE

Stav a problémy zverejňovania otvorených údajov v podmienkach územnej samosprávy

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR

ĽUBOMÍR ANDRASSY
predseda

Prečo sme sa na danú oblasť zamerali

Otvorené údaje patria medzi strategické priority štátu. Podľa údajov Európskej komisie predstavuje hodnota dátovej ekonomiky v podmienkach SR 250 miliónov eur ročne. V oblasti bola identifikovaná nedostatočná výkonnosť s dopadom na plnenie medzinárodných záväzkov, ako aj služby verejnosti a transparentnosti. V roku 2024 spracoval NKÚ SR analýzu Stav a problémy zverejňovania otvorených údajov v SR a tento materiál je doplnením pohľadu na stav problematiky v územnej samospráve.

Úvod do problematiky

Inštitúcie verejnej správy zhromažďujú, spracovávajú a zverejňujú množstvo údajov v rôznych oblastiach (životné prostredie, doprava, financovanie, sociálne služby, vzdelávanie). Zverejňovanie otvorených údajov inštitúciami verejnej správy prináša niekoľko benefitov, a to tak na strane samotných inštitúcií, ako aj občanov. Iniciatíva pre otvorené vládnutie („OGP“) patrí medzi medzinárodné iniciatívy a SR k nej pristúpila v roku 2011. Konkrétny záväzok pre oblasť otvorených údajov bol definovaný ako systematický proces podporovať lepší prístup k informáciám a zverejňovanie informácií o vládnych aktivitách na všetkých úrovniach vlády; zvýšiť úsilie o systematické zhromažďovanie a zverejňovanie údajov o vládnych výdavkoch a výkonnosti ...; proaktívne poskytovať cenné informácie vrátane nespracovaných údajov včas, vo formátoch, ktoré verejnosť ľahko nájde, rozumie a používa, a vo formátoch, ktoré umožňujú opätovné použitie.

Čo sú otvorené údaje a na čo sú dobré?
Európska únia definuje otvorené údaje ako informácie, ktoré zhromaždili, vytvorili alebo za ktoré zaplatili orgány verejnej správy a ktoré sú voľne dostupné na opakované použitie na akýkoľvek účel. V licencii sú spresnené podmienky používania. Zásady týkajúce sa otvorených údajov sú podrobnejšie opísané v tzv. otvorenej definícii. Význam otvorených údajov zdôrazňuje napríklad aj OZ Slovensko.Digital. Otvorené údaje nie sú informácie, ktoré sa nemôžu zverejniť kvôli legislatívnym prekážkam (osobné údaje, utajované skutočnosti a pod.), alebo ktoré nie sú sprístupnené v strojovo spracovateľnom formáte a pod otvorenou licenciou.

Kľúčové vlastnosti otvorených údajov
Otvorenosť – zverejňované údaje by mali spĺňať štandardy otvorenosti, mali by byť bezplatné, dostupné v otvorenom, strojovo-čitateľnom formáte, ľahko vyhľadateľné, zrozumiteľné, povolené na využívanie a opakované používanie.
Dostupnosť – údaje, ktorými disponujú inštitúcie verejnej správy a spĺňajú kritéria otvorenosti, by mali byť dostupné na portáli otvorených údajov (https://data.gov.sk/) a v prípade samospráv aj na ich webovom sídle.
Podpora využívania zverejnených informácií – spolupráca s aktérmi z akademického prostredia, občianskej spoločnosti, mimovládnych organizácií, podnikateľského sektora a s verejnosťou a podpora využívania zverejnených údajov s cieľom zlepšiť poskytovanie verejných služieb.

Na čo sú dobré otvorené údaje
Na strane inštitúcií verejnej správy – odbúranie byrokracie, efektívnejšie riadenie politík na základe údajov, zvýšenie transparentnosti, podpora inovácií, zapojenie obyvateľov do správy veci verejných. Príkladom môže byť portál mesta Košice a mesta Bratislava s údajmi, aplikáciami a vizualizáciami.
Na strane občanov – možnosť údaje využiť na komerčné a nekomerčné účely, zapojenie sa do správy vecí verejných.

Hlavné otázky

Pri realizácii predbežnej štúdie sme zvoli prístup orientovaný na výsledky, ktorý hodnotí, či boli dosiahnuté výsledky alebo výstupy tak, ako boli plánované. Hlavná otázka bola stanovená ako uzatvorená v nadväznosti na konkrétny záväzok OGP pre oblasť otvorených údajov: Sú dostatočne plnené záväzky SR vo vzťahu k princípom otvoreného vládnutia, špeciálne pre oblasť otvorených údajov v rámci samosprávy?

Hlavnú otázku sme rozvinuli do dvoch otázok druhej úrovne:

- Je riadenie aktivity zverejňovania otvorených údajov v rámci samosprávy vyhovujúce?
- Má samospráva dobre nastavené procesy vo vzťahu k tvorbe a zverejňovaniu otvorených údajov?

Zdroje informácií a dát, aplikovaná metodika

Pri spracovaní štúdie sme využili ustanovenie § 22 zákona č. 39/1993 Z. z. Zber údajov bol vykonaný elektronickým dotazníkom. Získané údaje reprezentujú všetky krajské mestá a VÚC a takmer 64 % ostatných samospráv. Spracovanie predbežnej štúdie predstavovalo špecifický výkon kontrolnej akcie, pričom boli primerane použité kontrolórske techniky a postupy.

Odborná spolupráca

V rámci kontrolnej akcie sme oslovili všetky relevantné inštitúcie, ktoré majú vplyv na oblasť otvorených údajov v samospráve. Priamo za samosprávu to boli združenia (SK8, ZMOS, ÚMS, DEUS), ďalej príslušné ústredné orgány štátnej správy (MIRRI SR, MS SR) a Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti (USV ROS).

Čo sme štúdiou zistili

Iniciatíva pre otvorené vládnutie

Slovensko sa k Iniciatíve pre otvorené vládnutie pridalo ako jedna z prvých členských krajín už v roku 2011. Koordinátorom agendy otvoreného vládnutia a procesmi súvisiacimi s iniciatívou je poverený USV ROS.

USV ROS mal a má kompetencie dohliadať na plnenie zadefinovaných úloh akčných plánov OGP, ale jeho reálny výtlak je malý. Ide skôr o **motivovanie zodpovedných aktérov na plnenie úloh, o osvetu, o ukazovanie príkladov dobrej praxe**. Vo vzťahu k samospráve plnil primárne úlohu „evanjelizácie," čiže presviedčania zástupcov samosprávy o správnosti poskytovania informácií občanom aj vo forme otvorených údajov.

Slovensko, v oblasti otvárania údajov v pôsobnostiach samospráv, len pomaly a nesystematicky plní záväzky OGP. Zlyháva riadenie tejto aktivity, keď prijaté úlohy sa neplnia, alebo ich plnenie realizujú subjekty, ktoré nimi neboli poverené. Štát stanovil otvorené údaje ako jednu zo strategických priorít informatizácie. V samospráve otvorené údaje prioritou momentálne nie sú.

Napriek tomu existuje niekoľko pozitívnych príkladov, na ktoré je potrebné poukázať – už teraz krajské mestá, VÚC a ďalšie mestá zverejňujú svoje údaje ako otvorené. Táto aktivita preniká aj medzi ďalšie samosprávy. Regionálne a miestne samosprávy majú možnosť sa zapojiť do lokálneho programu Iniciatívy pre otvorené vládnutie (OGP Local), pričom od roku 2020 je členom programu mesto Banská Bystrica a od roku 2022 aj Žilinský samosprávny kraj. Problémom tak ostáva otváranie údajov u menších samospráv, ktoré tvoria podstatnú väčšinu obcí a miest.

Legislatívna úprava otvorených údajov

Téma otvorených údajov je aktuálne rozdrobená vo viacerých zákonných a podzákonných normách. Podľa ustanovenia § 3 ods. 5 zákona č. 211/2000 Z. z., *„ak to technické podmienky povinnej osoby umožňujú, povinná osoba **zabezpečuje zverejňovanie a sprístupňovanie informácií aj ako otvorené údaje** vo formáte umožňujúcom automatizované spracovanie."* Osobitné ustanovenia o opakovanom použití informácií (§ 21b a ďalšie) takisto upravujú problematiku otvorených údajov.

Technické otázky otvorených údajov sú riešené vo vyhláške č. 78/2020 Z. z. o štandardoch pre informačné technológie verejnej správy. Otvorené údaje upravujú aj Európske smernice.

MIRRI SR zastávalo stanovisko o povinnosti zverejňovania a sprístupňovania informácií, a to ako otvorené údaje vo formáte umožňujúcom automatizované spracovanie pre všetky povinné osoby (teda aj obce, mestá a VÚC). Stanovisko oprelo aj o princípy vyplývajúce z európskej legislatívy, ktorá podporuje a „nabáda" členské štáty do aktivít v oblasti zverejňovania otvorených údajov.

MS SR sa opieralo vo svojom výklade o uplatňovaní § 3 ods. 5 zákona č. 211/2000 Z. z. v samospráve o kľúčové slovné spojenie – **technické podmienky.** Tie podľa MS SR nie je potrebné aktívne vytvárať a tak ide o povinnosť

nad rámec bežnej informačnej povinnosti. Nedostatočné personálne kapacity a nedostatočnú odbornú kapacitu zamestnancov však nemožno považovať za technický problém. **OZ Alvaria pripravilo pre samosprávy návod[1], ktorým ukázalo, ako rýchlo a lacno zverejniť otvorené údaje.**

MS SR a MIRRI SR sa teda názorovo rozchádzali v otázke povinnosti zverejňovať otvorené údaje.

Národná koncepcia informatizácie verejnej správy

NKIVS z roku 2016 ustanovila 10 strategických priorít informatizácie verejnej správy. Jednou z týchto priorít boli aj otvorené údaje. Podrobnejšie bola priorita rozpracovaná v dokumente Strategická priorita: Otvorené údaje (2017). Dokument zadefinoval základné úlohy a ciele pre zverejňovanie otvorených údajov v samospráve.

Tabuľka 1: Cieľ NKIVS do konca roka 2020 v oblasti otvorených údajov samospráv

Cieľ	Ukazovateľ	Cieľ	Stav 2025
Zvýšiť počet inštitúcií samosprávy, ktoré publikujú otvorené údaje	Podiel inštitúcií samosprávy, ktoré publikujú otvorené údaje	VUC: 100 % Mestá: 100 % Obce: 70 %	VUC: **100 %** Mestá: **< 50 %** Obce: **< 1 %**
	Podiel inštitúcií samosprávy, ktorých údaje sú publikované ako publikačné minimum pre samosprávu	VUC: 100 % Mestá: 100 % Obce: 90 %	nebolo predmetom štúdie

Ciele NKIVS sa podarilo naplniť čiastočne. V roku 2025 zverejňovali otvorené údaje všetky VÚC, krajské mestá a viaceré ďalšie mestá. **Cieľ, že otvorené údaje budú zverejňovať všetky mestá, sa nepodarilo naplniť (< 50 %). Cieľ, že 70 % obcí bude publikovať otvorené údaje, sa nepodarilo naplniť vôbec (< 1 %).**

Na účel realizácie Strategickej priority Otvorené údaje malo dôjsť k zriadeniu Centrálnej kapacity pre koordináciu publikovania otvorených údajov v samospráve v spolupráci so ZMOS. Ďalej bola prijatá aj úloha stanoviť rozsah zverejňovaných údajov za samosprávu **do 30. 6. 2018**, pričom zodpovednosť mal Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Vo viacerých dokumentoch sa spomína kľúčová úloha **DEUS** vo vzťahu k téme otvorených údajov samospráv (najmä menších samospráv). V rámci kontroly NKÚ SR „eGovernment a informačné systémy obcí a miest“ v roku 2017 deklaroval DEUS, že jeho cieľom je ním získavané údaje poskytovať tretím stranám vo forme „Open data“ a „Big data.“ DEUS mal byť menovaný aj ako hlavný dátový kurátor pre samosprávu.

Tabuľka 2: Úlohy pre DEUS podľa Strategickej priority Otvorené údaje

Aktivita	Dátum
Navrhnúť riešenie pre zverejnenie otvorených údajov samospráv	01. 03. 2018
Pripraviť riešenie pre zverejnenie otvorených údajov samospráv	31. 12. 2019

Dokument **Stratégia a akčný plán sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy** obsahoval aj úlohu – vydať všeobecne záväzný právny predpis v spolupráci s DEUS, ktorým stanoví rozsah údajov a podrobnosti o integrácii obcí a miest s miestom na sprístupňovanie údajov súvisiacich s výkonom ich originálnych kompetencií podľa § 9a ods. 3 zákona č. 305/2013 Z. z.

Keďže však neboli realizované legislatívne predpoklady týchto aktivít a opatrení, v konečnom dôsledku k ich realizácii nedošlo. DEUS tak neplní žiadne úlohy vo vzťahu k otvoreným údajom samosprávy.

NKIVS z roku 2021 stanovila v rámci svojich cieľov, že údaje verejnej správy budú automatizovane a proaktívne publikované vo formáte otvorených údajov podľa zásady „čo nie je tajné, je verejné“. Aj v tomto dokumente **bola zdôraznená úloha publikačného minima samosprávy**.

V rámci dokumentu **Odporúčanie postupu informatizácie územnej samosprávy** sa územná samospráva prihlásila primárne k ukazovateľom NKIVS 2016, konkrétne pre dostupnosť otvorených údajov. Tiež bola zdôraznená úloha dohodnúť minimálny a odporúčaný rozsah zverejňovaných údajov, tzv. „vzorové publikačné minimum.“

Publikačné minimum pre samosprávy má odporúčací charakter (nie je záväzné). Publikačné minimum pre samosprávy definuje odporúčaný rozsah údajov pre okresné a krajské mestá, VÚC, magistrát a obce

[1] https://www.alvaria.sk/kurz/otvorene-data-v-samosprave/

zapojené v DCOM. V Českej republike boli vytvorené tri publikačné plány – jeden pre kraje, jeden pre obce s rozšírenou pôsobnosťou a jeden pre všetky ostatné obce.

Vybrané činnosti MIRRI SR (Centrálna dátová kancelária)

MIRRI SR je gestor otvorených údajov. Podpora strategických priorít a konkrétne zlepšenie v oblasti otvorených údajov samospráv bolo realizované aj v rámci čerpania prostriedkov EÚ.

Centrálnym miestom na zverejňovanie otvorených údajov a ich katalógov je Portál otvorených údajov data.slovensko.sk v gescii MIRRI SR. Na účely zvýšenia dostupnosti informácii o publikovaní a sprístupňovaní otvorených údajov a informácií o publikačnom minime pre štátnu správu a samosprávu bol zriadený portál opendata.gov.sk. Bola zriadená pracovná skupina k problematike otvorených údajov. MIRRI SR zabezpečovalo školenia, ktoré sa týkali úvodu do problematiky otvorených údajov a práce s otvorenými údajmi, monitorovalo kvalitu zverejňovaných datasetov, definovalo štandardy a vydávalo usmernenia.

Aj napriek týmto aktivitám sú výsledky v rámci otvorených údajov samospráv slabé, obce a mestá často ani nevedia, čo sú otvorené údaje. Podstatná väčšina samospráv otvorené údaje neposkytuje.

Najväčšie prekážky súvisiace so zverejňovaním otvorených údajov v územnej samospráve

Podľa prieskumu OECD z roku 2018 sú „nedostatočné povedomie a pripravenosť úradníkov v téme otvorených údajov“ najčastejším obmedzením v implementácii politík v tejto oblasti, ktorému čelilo až 30 z 34 skúmaných krajín.

Vyššie územné celky

VÚC sú zoskupené do združenia SK8, ktoré má zriadenú odbornú sekciu informatizácie. Ide o platformu na výmenu skúseností, koordináciu postojov a tvorbu spoločných stanovísk; problematika otvorených údajov spadá do ich kompetencie. Téme otvorených údajov sa SK8 venuje v rámci vzdelávacích programov a aj v rámci stretnutí „Region Data Forum“.

Všetky VÚC zverejňovali otvorené údaje a mali zriadené špecializované internetové stránky. **Dobrou praxou pri zverejnení je uprednostniť údaje, ktoré by mohli byť verejnosťou využívané.** V každom VÚC mohli mať potenciálni užívatelia iné požiadavky na otvorené údaje. **Len polovica VÚC však vykonala prieskum dopytu po otvorených údajoch u ich potenciálnych užívateľov.**

Polovica VÚC nevykonala aktivity, ktoré by boli naviazané na vyhodnocovanie zverejnených údajov, ani **nehodnotila spätnú väzbu od používateľov údajov.** Polovica VÚC mala prijaté interné predpisy alebo procesy definujúce sprístupňovanie otvorených údajov.

Tabuľka 3: Prehľad o zverejnených otvorených údajoch VÚC

kraj	link	počet datasetov	licencia	metaúdaje
Banskobystrický	https://opendata.bbsk.sk/	81	✓	✓
Žilinský	https://geoportal.zask.sk/search	14	✓	✓
Trnavský	https://opendata.trnava-vuc.sk/	75	✓	✓
Trenčiansky	https://www.tsk.sk/974382	26	✗	✗
Bratislavský	https://bratislavskykraj.sk/opendata/	7	✗	✗
Prešovský	https://opendata.psk.sk/	36	✓	✓
Nitriansky	https://www.unsk.sk/zobraz/sekciu/open-data-unsk	5	✗	✗
Košický	https://www.geoportalksk.sk/geonetwork	235	✓	✓

zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR na základe dotazníkového prieskumu

Respondenti v rámci dotazníka poukázali na nevyhovujúce informačné systémy od dodávateľov, ktoré nie sú prispôsobené správe údajov, ako aj na časovú a odbornú náročnosť spracovania a zverejňovania údajov v požadovanej forme. Ďalšou prekážkou je nedostatok personálnych kapacít na systematické spracovanie, aktualizáciu a publikovanie otvorených údajov. Nízka relevantnosť konsolidovaných údajov a údajov uložených v

agendových systémoch komplikovala ich ďalšie využitie a zverejňovanie. **Otvorené údaje tak zostávajú skôr okrajovou témou, hoci ich potenciál pre transparentnosť a zlepšenie služieb občanom je vysoký.**

Krajské mestá

Väčšina krajských miest je združených v ÚMS, ktorá sa prostredníctvom svojho členstva v pracovnej skupine „Lepšie údaje - Otvorené údaje" podieľala na príprave publikačného minima pre samosprávu a príprave školení s MIRRI SR v roku 2025. Viaceré členské mestá ÚMS už otvorené údaje publikujú, ale podľa ÚMS ***v súčasnej situácii téma zverejňovania otvorených údajov nie je prioritou***.

Tabuľka 4: Prehľad o zverejnených otvorených údajoch krajských miest

mesto	link	počet datasetov	licencia	metaúdaje
Banská Bystrica	https://www.banskabystrica.sk/opendata	41	✓	✓
Žilina	https://egov.zilina.sk/	41	✓	✓
Trnava	https://www.trnava.sk/stranka/transparentnost	24	✓	✓
Trenčín	https://egov.trencin.sk/	17	✓	✓
Bratislava	https://data.bratislava.sk/search	460	✓	✓
Prešov	https://egov.presov.sk/	65	✓	✓
Nitra	https://klient.nitra.sk	23	✓	✓
Košice	https://opendata.kosice.sk/	82	✓	✓

zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR na základe dotazníkového prieskumu

Všetky krajské mestá zverejňovali otvorené údaje a mali zriadené špecializované internetové stránky. Mesto Košice a Mesto Nitra realizovali prieskum dopytu po otvorených údajoch u ich potenciálnych užívateľov dotazníkovou formou. **Väčšina krajských miest však nevykonala prieskum dopytu po otvorených údajoch u ich potenciálnych užívateľov.** Polovica krajských miest mala prijaté interné predpisy alebo procesy definujúce sprístupňovanie otvorených údajov.

Tri štvrtiny krajských miest nevykonali aktivity, ktoré by boli naviazané na vyhodnocovanie zverejnených údajov, ani **nehodnotila spätnú väzbu od používateľov údajov.**

Respondenti v rámci dotazníka často uviedli, že nedostatok odborných alebo personálnych kapacít na napĺňanie, aktualizáciu a správu údajov predstavuje prekážku. Za významnú prekážku je považovaná aj kvalita dostupných údajov, ich úplnosť, čistota a správnosť bez duplicít, ako aj nedostatočná kvalita pre strojové spracovanie. Bariérou je aj neochota odborných útvarov krajských miest zverejňovať údaje a slabý dopyt po údajoch zo strany verejnosti.

Ostatná samospráva

Väčšinu miest a obcí v SR reprezentuje ZMOS ako záujmové združenie právnických osôb. ZMOS na otázku NKÚ SR *„akým spôsobom vyvíjalo aktivity k svojim členom v téme otvorených údajov"*, neposkytlo odpoveď.

Podstatná väčšina samospráv (respondentov) nevedela, čo sú otvorené údaje, a to možno považovať za najzávažnejšie zistenie tejto predbežnej štúdie.

Na otázku, či otvorené údaje zverejňujú, odpovedalo pozitívne **86 % samospráv**. Analýzou ďalších odpovedí bolo zistené, že v podstatnej väčšine prípadov nešlo o zverejňovanie otvorených údajov. Zverejňovanie otvorených údajov bolo spájané najmä u malých samospráv všeobecne so zverejňovaním na internete – najmä zmlúv, faktúr, objednávok, VZN a ďalších dokumentov. **Takto zverejnené informácie nemali formu otvorených údajov.**

Dôležitosť otvoreného prístupu k údajom pre samosprávy nemožno podceňovať, aj keď mnohé samosprávy si ešte stále neuvedomujú ich plný potenciál. **To, že väčšina samospráv nevie, čo sú otvorené údaje, je vážnym zistením, ktoré poukazuje na nedostatok informovanosti a nevyužitý potenciál v oblasti transparentnosti, efektívnosti a zapojenia verejnosti.**

Veľká časť samospráv zápasí s nedostatkom financií na zabezpečenie školení, nových pracovných miest či riešení potrebných pre zverejňovanie otvorených údajov. Zverejňovanie otvorených údajov je vnímané ako časovo náročná agenda, ktorá je často vykonávaná popri iných povinnostiach.

Tabuľka 5 Výsledky analýzy za ostatnú samosprávu

	obec	mesto
otvorené údaje sú zverejňované	0 %	19 %
existuje potenciál pre zverejňovanie otvorených údajov	> 1 %	37,50 %
otvorené údaje nie sú zverejňované	< 99 %	43,50 %

zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR na základe dotazníkového prieskumu

Legenda

- Otvorené údaje sú zverejňované – existuje osobitný (samosprávny) portál alebo internetová stránka otvorených údajov a údaje sú zverejňované ako otvorené.
- Existuje potenciál pre zverejňovanie otvorených údajov – údaje sú zverejňované aj v štruktúrovanej podobe, je možný export údajov aj do formátu otvorených údajov, ale neexistuje osobitný (samosprávny) portál alebo internetová stránka pre otvorené údaje.

Tabuľka 6: Prekážky súvisiace so zverejňovaním otvorených údajov v územnej samospráve – ostatná samospráva

Problémová oblasť	Vníma ako problém
V rozpočte nie sú vyčlenené prostriedky na otvorené údaje	62 %
Nebola požiadavka zo strany občanov na sprístupnenie otvorených údajov	56 %
Nepoznáme dopyt - neskúmali sme dopyt občanov po otvorených údajoch	40 %
Nedostatočné personálne kapacity a nedostatočná odborná kapacita zamestnancov	32 %
Nedostatok informácií o problematike otvorených údajov	32 %
Komunikácia s dodávateľom informačného systému v oblasti otvorených údajov	31 %
Slabá komunikácia problematiky otvorených údajov zo strany štátu	30 %
Chýbajúca koordinácia a podpora štátu	29 %
Legislatíva, veľa technických noriem a povinností	28 %
Duplicitné zverejňovanie (RIS, faktúry, zmluvy, objednávky ...)	22 %
Nedostatočné zapojenie organizácii samospráv do diskusie o otvorených údajoch	17 %
Nejasnosti pri zverejňovaní údajov (otázky GDPR a pod.)	15 %

zdroj: vlastné spracovanie NKÚ SR na základe dotazníkového prieskumu

Často komunikovaným problémom bol nízky dopyt zo strany verejnosti. Občania ani poslanci neprejavujú záujem o otvorené údaje, čo znižuje prioritu tejto agendy v každodennej činnosti samosprávy. Vnímaná efektivita vynaloženého úsilia je potom nízka. Hoci niektoré samosprávy uviedli ako problém nízky dopyt, podstatnejším faktorom sa javí nedostatok interných kapacít, ktorý aktivite bráni aj v prípade, že by potenciálny dopyt existoval.

Často uvádzanou prekážkou bol nedostatok zamestnancov a ich odbornej spôsobilosti. Mnohé obce majú len jedného pracovníka alebo starostu, ktorý musí zvládať viacero agend a s kumulovanými funkciami, čo znemožňuje venovať sa otvoreným údajom na požadovanej úrovni alebo vôbec.

Obce často nemajú vhodné informačné systémy alebo technické nástroje na export a správu otvorených údajov. Chýba automatizácia a je potrebné manuálne spracovanie údajov.

Respondenti opakovane poukazovali na nedostatok informácií, školení a usmernení zo strany štátu. Nejasné legislatívne pravidlá a absencia príkladov dobrej praxe znižovali motiváciu a schopnosť samospráv efektívne zverejňovať otvorené údaje. Problémom sú aj obavy z nesprávnej interpretácie alebo zneužitia údajov.

MIRRI SR v rokoch 2023 až 2025 zrealizovalo viacero školení k téme otvorených údajov, ale len dve boli určené výlučne samospráve. Účasť bola v jednotkách samospráv.

Na účel zvýšenia dostupnosti informácii o otvorených údajoch bol zriadený portál opendata.gov.sk. USV ROS zverejňuje na svojom webovom sídle rôzne informácie. Prekážkou sa tak skôr javí prenos informácií k samospráve a ich následné využitie, než ich nedostatok. **To poukazuje na nedostatočné zapojenie združení samospráv do diskusie o otvorených údajoch.**

Údaje a dokumenty boli spravidla publikované ako textové súbory, obrázky a často v proprietárnych formátoch. Respondenti nepoznali problematiku otvorených údajov, čo vyplynulo z ich odpovedí v dotazníku. Používali sa najmenej vhodné, resp. úplne nevhodné súborové formáty. **Úroveň otvorenosti súborov, údajov v nich a ich strojovej spracovateľnosti bola nízka.**

Odpovede na dotazník poskytli plastický obraz o situácii v samosprávach – téma otvorených údajov je vnímaná ako nadštandardná a náročná agenda, ktorá si vyžaduje špecializované zdroje, ktorými malé obce nedisponujú.

Medzinárodné porovnanie

V Českej republike je regulácia otvorených údajov samospráv upravená predovšetkým prostredníctvom zákona č. 106/1999 Zb. o svobodném přístupu k informacím. Novela z roku 2021 do neho zaviedla nový § 5a, ktorý explicitne upravuje povinnosť publikovať informácie ako otvorené údaje. Cieľom je zabezpečiť, aby informácie z úradných dosiek boli ľahko dostupné online a zároveň opakovane využiteľné. V samospráve sa to týka obecných úradov obcí s tzv. rozšírenou pôsobnosťou. Boli vytvorené vzorové publikačné plány pre jednotlivé kategórie samospráv.

Samosprávy v Českej republike (podobne ako na Slovensku) sa stretávajú s takými výzvami, ako sú nedostatočné kapacity, nedostatok odborných znalostí a niekedy aj nejasnosti ohľadom konkrétnych povinností. Aj napriek tomu je snaha o systematické a pravidelné zverejňovanie otvorených údajov viditeľná a podporovaná.

Freedom of Information Act (Zákon o slobode informácií) z roku 2005 zabezpečuje v Spojenom kráľovstve prístup verejnosti k údajom. Okrem toho existujú iniciatívy a kódexy (napr. Local Government Transparency Code), ktoré vyžadujú od miestnych úradov zverejňovanie otvorených údajov v špecifikovaných formátoch. Ide o súbor usmernení, ktoré vypracovala vláda Spojeného kráľovstva na podporu otvorenosti a zodpovednosti v miestnych samosprávach. Stanovuje minimálne požiadavky na zverejňovanie údajov a informácií pre verejnosť.

Krajiny ako Estónsko, Kórea, Dánsko, Švédsko sú často uvádzané ako lídri v oblasti otvorených údajov, s komplexnými politikami a prístupmi, ktoré podporujú otvorenosť na rôznych úrovniach vlády.

Hoci sa miera a konkrétne požiadavky na zverejňovanie otvorených údajov môžu líšiť od krajiny ku krajine, ba dokonca aj v rámci tej istej krajiny na rôznych úrovniach vlády, trend smeruje k väčšej otvorenosti, ale aj povinnosti zverejňovať údaje zo strany samospráv.

Záver

Znalosť a využívanie otvorených údajov je predovšetkým o modernizácii samosprávy, zlepšení kvality života občanov a budovaní dôveryhodnejšieho a efektívnejšieho verejného sektora. Aktívne sprístupňovanie verejných údajov v otvorenom formáte podporuje a stimuluje podnikateľské prostredie, aktivitu a kreativitu akademickej a vedeckej obce, neziskových organizácií aj individuálnych občanov, čím podporuje hospodárstvo založené na údajoch. Slovenské samosprávy si uvedomujú dôležitosť otvorených údajov a mnohé z nich ich už zverejňujú, avšak v obmedzenej miere a často vo formátoch, ktoré nie sú ideálne pre strojové spracovanie. Zásadnými prekážkami sú predovšetkým nedostatok personálnych a finančných zdrojov, čo je obzvlášť zrejmé u menších obcí.

Štát stanovil otvorené údaje ako strategickú prioritu. V samospráve to priorita nie je. Výsledky sú slabé, obce a mestá často ani nevedia, čo sú otvorené údaje. Téma otvorených údajov je zamieňaná s povinným zverejňovaním na internete. Podstatná väčšina samospráv otvorené údaje neposkytuje, ale možno nájsť aj viacero pozitívnych príkladov. Prijaté ciele sa však neplnia a nikto neniesol/nenesie zodpovednosť za ich nesplnenie. Koordinátor akčných plánov OGP nemá, čo sa týka samospráv, reálny „výtlak.“ Zodpovedné ministerstvo, ktoré k problematike otvorených údajov pripravilo pre samosprávu niekoľko školení s obmedzenou účasťou, tiež nemá na samosprávu dosah. Publikačné minimum samospráv bolo síce pripravené, ale oneskorene a má odporúčací charakter. Chýba väčšie zapojenie združení obcí a miest do diskusie o problematike. DEUS, ktorý mal mať kľúčovú funkciu u malých samospráv, neplní žiadne úlohy vo vzťahu k otvoreným údajom samosprávy.

Proaktívny prístup, kedy by úrady aktívne zverejňovali údaje, je skôr ojedinelým javom. Zverejňujú sa len povinne zverejňované údaje, ktoré nie sú vo forme otvorených údajov. To sťažuje ich opätovné použitie a obmedzuje ich

hodnotu pre občanov, novinárov a mimovládne organizácie. Potenciál otvorených údajov v samospráve zatiaľ nie je využívaný. Otvorené údaje sú témou vo „veľkej“ samospráve a tu existuje viacero pozitívnych príkladov.

Najväčšie prekážky súvisiace so zverejňovaním otvorených údajov v územnej samospráve, identifikované v rámci predbežnej štúdie NKÚ SR

Legislatíva – téma otvorených údajov je aktuálne rozdrobená vo viacerých zákonných a podzákonných normách. Pri množstve úloh, ktoré samospráva plní, nemožno očakávať dokonalé plnenie každej úlohy. Chýba špecifický zákon o údajoch, ktorého prijatie sa neustále odkladá; on by mal usmerniť dátový manažment samospráv na národnej úrovni.

(Ne)povinnosť zverejňovať otvorené údaje – MS SR a MIRRI SR sa názorovo rozchádzali v otázke povinnosti zverejňovať otvorené údaje. MS SR sa opieralo vo svojom výklade o uplatňovaní § 3 ods. 5 zákona č. 211/2000 Z. z. v samospráve o kľúčové slovné spojenie „technické podmienky“, ktoré, podľa MS SR, nie je potrebné aktívne vytvárať – ide tak o povinnosť nad rámec bežnej informačnej povinnosti. Na druhej strane, MIRRI SR zastávalo stanovisko o povinnosti zverejňovať otvorené údaje v samospráve s akcentom, že aj európska legislatíva podporuje zverejňovanie otvorených údajov.

Chýbajúci líder – vo viacerých dokumentoch sa spomína kľúčová úloha DEUS vo vzťahu k téme otvorených údajov samospráv (najmä menších samospráv). Absencia vyhovujúcej právnej úpravy v oblasti otvorených údajov, najmä čo sa týka územnej samosprávy, bola dôvodom, prečo nebolo možné navrhnúť riešenie pre zverejnenie otvorených údajov samospráv v rámci DCOM, ani ho realizovať. DEUS tak neplní žiadne úlohy vo vzťahu k otvoreným údajom samosprávy.

Publikačné minimum samospráv má nezáväzný a odporúčací charakter – publikačné minimum prvej fázy je publikované na internete, publikačné minimum druhej fázy je v štádiu konzultovania so zainteresovanými aktérmi. Cieľom je, aby organizácie územnej samosprávy podľa veľkosti sprístupnili definovanú množinu údajov, t. j. datasetov, vo formáte otvorených údajov. MIRRI SR však nemôže v rámci svojho postavenia zadávať úlohy ani povinnosti samosprávam a preto nemožno hovoriť o záväznosti publikačného minima. Každý tak môže zverejňovať akékoľvek otvorené údaje.

Nedostatočné povedomie o otvorených údajoch, nepodchytené interné postupy pre spracovávanie a poskytovanie údajov ako otvorených; nepochopenie konceptu otvorených údajov zo strany územnej samosprávy.

Slabá komunikácia problematiky otvorených údajov – štát stanovil otvorené údaje ako strategickú prioritu. V samospráve to priorita nie je. Výsledky sú slabé, chýba osveta a školenia, obce a mestá nevedia, čo sú otvorené údaje. Za otvorené údaje samosprávy často považujú všetko, čo sa zverejnilo na internete. MIRRI SR v rokoch 2023 až 2025 zrealizovalo viacero školení k téme otvorených údajov, ale len dve boli určené výlučne samospráve. Účasť bola v jednotkách samospráv. Priama podpora štátu v oblasti otvorených údajov bola napríklad formou dopytovo-orientovanej výzvy (Manažment údajov inštitúcie verejnej správy) financovanej z OPII. Tá bola/je zameraná na zvýšenie množstva dostupných údajov, ktoré zverejňujú alebo sprístupňujú subjekty verejnej správy vrátane samosprávy.

Duplicita zverejňovania, nedostatočné digitálne zručnosti zamestnancov, problémy s informačnými systémami – samospráva musí povinne zverejňovať istý druh informácií na svojich internetových stránkach, alebo ich poskytuje tretím stranám (rozpočet do RIS, zmluvy do CRZ). Tie isté informácie by mala samospráva zverejniť aj ako otvorené údaje. Informačné systémy neumožňujú export údajov do formátu otvorených údajov a niektoré obce nemajú ani svoju internetovú stránku.

Nedostatočné zapojenie organizácii samospráv do diskusie o otvorených údajoch – niektoré samosprávy v rámci dotazníka poukázali na nedostatočnosť diskusie o otvorených údajoch v rámci organizácií, ktoré združujú samosprávy. Tieto úlohy často suplujú občianske združenia (napr. OZ Alvaria).

Zoznam použitých skratiek

CRZ	Centrály register zmlúv
DCOM	Dátové centrum obcí a miest
DEUS	DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska
GDPR	Všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov (General Data Protection Regulation)
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
NKIVS	Národná koncepcia informatizácie verejnej správy
NKU SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OGP	Open government partnership
OPII	Operačný program Integrovaná infraštruktúra
OZ	Občianske združenie
RIS	Rozpočtový informačný systém
SK8	Združenie Samosprávne kraje Slovenska
SR	Slovenská republika
ÚMS	Únia miest Slovenska
USV ROS	Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti
VÚC	Vyšší územný celok
VZN	Všeobecne záväzné nariadenie
Zákon č. 211/2000 Z. z.	Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií)
Zákon č. 305/2013 Z. z.	Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (zákon o e-Governmente)
Zákon č. 39/1993 Z. z.	Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk