

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 10Sžik/1/2021
Identifikačné číslo spisu: 3019200548
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:3019200548.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Juraja Vališa, LL.M. v právnej veci žalobcu: V. V. V., nar. XX.XX.XXXX, bytom M. XXX/XX, XXX XX W., proti žalovanému (sťažovateľ): Mesto Púchov, so sídlom Štefánikova 821/21, 020 18 Púchov, právne zastúpený Advokátskou kanceláriou JUDr. ANTON ŠKOLEK & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Treskoňova 816/1, 014 01 Bytča, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 11408/2019 zo dňa 25. septembra 2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č.k. 11S/223/2019-76 z 24. novembra 2020, takto

r o z h o d o l :

I. Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

II. Žalobcovi sa p r i z n á v a nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Správnou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 11408/2019 zo dňa 25.09.2019 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“), ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Mestského úradu Púchov (ďalej aj ako „prvostupňový správny orgán“ alebo „povinná osoba“) o nesprístupnení informácií č. 8210/2019 zo dňa 27.06.2019 (ďalej aj ako „prvostupňové rozhodnutie“). Prvostupňovým rozhodnutím nebolo žalobcovej žiadosti o poskytnutie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „infozákon“) vyhovené a požadované informácie neboli sprístupnené. Prvostupňový správny orgán uviedol, že žalobcovej žiadosti o sprístupnenie informácií nevyhovelo s poukazom na to, že žalobca v priebehu 16 pracovných dní podal celkom 10 žiadostí o poskytnutie informácií, pričom samotný obsah jednotlivých žiadostí, ich značný rozsah a tiež forma sprístupnenia vyžadujúca si osobitnú formu spracovania a technické prostriedky, indikuje úmysel žiadateľa, a to neprimerané zaťaženie mestského úradu pri zabezpečovaní jeho hlavnej činnosti.

2. Žalobca považoval rozhodnutie a postup žalovaného za nezákonný a nedostatočne odôvodnený majúc za to, že zmyslom podanej žiadosti bolo dozvedieť sa skutočnosti súvisiace s realizáciou stavby výkopových prác, ktorými mala byť spôsobená škoda na jeho majetku. Žalobca žiadal o sprístupnenie informácií o tom, či bol na základe jeho podnetu zo dňa 14.06.2019 vykonaný štátny stavebný dohľad a ak nie, žiadal o uvedenie dôvodu a zodpovednej osoby. V prípade, ak bol na základe uvedeného podnetu vykonaný štátny stavebný dohľad žiadal sprístupniť kedy, kde, ktorým pracovníkom mesta, s akým výsledkom a prijatými opatreniami bol štátny stavebný dohľad vykonaný. Žalobca uviedol, že žalovaný sa vo svojom rozhodnutí nezaoberal posúdením jeho žiadosti o poskytnutie informácií, ale posúdením jeho iných žiadostí o poskytnutie informácií s tým, že podanie žiadostí o poskytnutie informácií žalovaný vyhodnotil ako zneužitie výkonu práva. Žalobca je toho názoru, že prvostupňový správny orgán účelovo 31 dní držal predloženie odvolania k rozhodnutiu bez vykonania akéhokoľvek nového dôkazu, čo možno hodnotiť ako zneužívanie výkonu práva a bránenie slobodnému prístupu k informáciám. Navyše ďalšie zneužitie výkonu práva zo strany prvostupňového správneho orgánu vidí v tom, že prvostupňové rozhodnutie je schematicky a doslovne totožné s rozhodnutiami o jeho iných žiadostiach o sprístupnenie informácií.

3. Žalovaný vo svojom vyjadrení k správnej žalobe poukázal na to, že žalobca podal za necelý mesiac 12 žiadostí o sprístupnenie informácií, a z tohto dôvodu má za to, že úmyslom žalobcu nie je získanie informácií, ale že podanie žiadostí smeruje k obmedzeniu výkonu činnosti povinnej osoby.

4. Krajský súd v Trenčíne (ďalej aj ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) po oboznámení sa s vyjadreniami účastníkov konania a s pripojeným administratívnym spisom žalovaného dospel k záveru, že správnej žalobe je potrebné vyhovieť. Krajský súd vo svojom rozsudku uviedol, že pri posudzovaní zákonnosti postupu správnych orgánov je potrebné vychádzať z účelu infozákona, ktorým je zabezpečenie realizácie Ústavou SR zaručeného práva každého na informácie. Podľa názoru správneho súdu všetky výnimky je potrebné vykladať reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu, avšak berúc do úvahy fakt, že právo na informáciu musí byť v rovnováhe s princípom dobrej verejnej správy. Je potrebné zdôrazniť, že verejná správa nemá byť samoučelná, ale jej cieľom je služba občanom, vrátane poskytovania informácií, s ktorými verejná správa pri výkone svojej pôsobnosti disponuje. V predmetnej veci krajský súd dospel k záveru, že ani Mestský úrad Púchov ako povinná osoba a ani žalovaný sa vo svojich rozhodnutiach nezaoberali obsahom žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií a náročnosťou ich vybavenia, ale výlučne skutočnosťou, že žalobca podal v priebehu 16 dní celkovo 10 žiadostí o sprístupnenie informácie, čo považovali za šikanózne konanie žalobcu s cieľom ochromiť činnosť povinnej osoby. Žalovaný, ako aj povinná osoba vychádzali zo záverov rozsudku NS SR sp.zn. 3SŽi/4/2014, avšak v tomto konaní správny súd nezistil, že by cieľom žalobcu bolo ochromiť činnosť povinnej osoby. Hoci infozákon neukladá žalobcovi preukázať právny alebo iný dôvod, pre ktorý informáciu požaduje, zo žiadosti žalobcu nemožno vyvodiť, že by nemal reálny záujem získať požadovanú informáciu. Krajský súd vo svojom rozsudku aplikoval rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3SŽi/4/2014 a dospel k záveru, že v prípade žalobcu sa nejedná o nezmyselnú žiadosť, v ktorej by kvalita ustupovala kvantite a ktorej vybavenie by v neprimeranej miere zaťažilo zamestnanca povinnej osoby. Podaná žiadosť bola jednou z desiatich žiadostí žalobcu podaných v období od 30.05.2019 do 20.06.2019. Žalobca žiadal informácie týkajúce sa vykonania, resp. nevykonania štátneho stavebného dohľadu na základe jeho podnetu zo dňa 14.06.2019. Nakoľko sa jedná o jednoducho zistiteľné a formulovateľné informácie, správny súd vyhodnotil argument žalovaného o neprimeranom zaťažení povinnej osoby spracovaním a poskytnutím požadovaných informácií za nedôvodný. Podľa názoru krajského súdu skutočnosť, že žalobca podal v priebehu 16 dní spolu 10 žiadostí o poskytnutie informácií nepostačuje na vyvodenie záveru žalovaného, že sa jednalo o prejav zneužitia práva na informácie. Z požadovaných informácií žalobcom nemožno vyvodiť záver, že je z nich vopred zjavne zrejmé, že ich povinná osoba nebude ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré možno od nej za daných organizačných a technických podmienok oprávnené očakávať, spôsobilá poskytnúť žalobcovi v zákonom stanovenej lehote. S poukazom na formuláciu otázok o požadovaných informáciách, na počet podaných žiadostí a na počet dní, počas ktorých boli žiadosti žalobcu podané, správny súd nevyhodnotil konanie žalobcu ako obštrukčnú metódu s cieľom zahltiť a zamestnať orgán verejnej správy činnosťou na spracovaní

informácií pre žalobcu. Z uvedených dôvodov krajský súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie je potrebné zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie.

II. Argumentácia účastníkov konania

5. Proti rozsudku podal včas kasačnú sťažnosť žalovaný (ďalej aj ako „sťažovateľ“), ktorý ju odôvodnil ustanoveniami § 440 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“) a to z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti opätovne poukázal na skutočnosť, že žalobca podal povinnej osobe v priebehu 13 pracovných dní spolu 10 infožiadostí. Tieto infožiadosti zároveň vymenoval a stručne charakterizoval ich obsah. Uvedol, že sa nestotožňuje s právnym názorom krajského súdu, na základe ktorého s poukazom na jednoduchú formuláciu otázok o požadovaných informáciách, na počet podaných žiadostí a na počet dní, počas ktorých boli žiadosti žalobcu podané, správny súd nevyhodnotil konanie žalobcu ako obštrukčnú metódu s cieľom zahliť a zamestnať orgán verejnej správy činnosťou na spracovaní informácií pre žalobcu. Sťažovateľ bol toho názoru, že konanie žalobcu je nutné považovať za tzv. informačný filibustering, pretože žiadosť o sprístupnenie informácií žalobcom je nutné posudzovať v kontexte s ďalšími podanými žiadosťami žalobcu v krátkom časovom období. Sťažovateľ na podporu svojich tvrdení poukázal na názor právnych teoretikov pojednávajúcich o tzv. informačnom filibusteringu, ktorým môže byť podanie jednej žiadosti o veľký počet informácií, ale aj podanie veľkého počtu žiadostí o malý počet informácií. Ide o obštrukčné správanie oprávneného subjektu, ktoré sa vymyká štandardnému správaniu žiadateľov porovnateľným za dlhšie obdobie, a ktorého dôsledkom je zaplavenie povinnej osoby neúmerne veľkým počtom žiadostí oprávneného subjektu. Žalovaný poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12. marca 2014, podľa ktorého cieľom testu zneužitia práva je preskúmať, či formálnou aplikáciou zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie slobody prístupu k informáciám. Pozornosť upriamil aj na judikatúru Ústavného súdu SR, podľa ktorej je potrebné chrániť niektoré verejné záujmy prostredníctvom výnimiek; orgány by mali mať možnosť sa chrániť tam, kde je to potrebné na zabezpečenie ich spôsobilosti uskutočňovať svoje úlohy (sp.zn. II. ÚS 514/2010). Podľa článku 26 ods. 5 Ústavy SR majú orgány verejnej moci podľa žalovaného primeraným spôsobom poskytovať informácie a podľa uznesenia Ústavného súdu sp.zn. III. ÚS 96/2010 platí, že účelom zákona o slobode informácií nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti „primeraným spôsobom“. Žalovaný má za to, že sa niektoré žiadosti podané žalobcom môžu jednotlivito javiť ako zmysluplné a oprávnené, avšak pri ich preskúmaní vo vzájomnej súvislosti, množstva žiadostí, rozsahu žiadaných informácií a ich charakteru, je nutné konštatovať, že sa jedná o príklad informačného filibusteringu. Podľa sťažovateľa obsah jednotlivých žiadostí žalobcu, ich značný rozsah a tiež forma sprístupnenia vyžadujúca si osobitnú formu spracovania a technické prostriedky na jej splnenie a najmä v ich sumári, vo väzbe na zákonnú lehotu, v ktorej by mali byť žiadosti o poskytnutie informácie vybavené, indikuje úmysel žalobcu a to neprimerané zaťaženie prvostupňového správneho orgánu. Vzhľadom na časový a kapacitný rozsah plnenia povinnosti zo strany povinnej osoby pri vybavovaní predmetnej žiadosti o informácie, ktoré by si na to, aby nedošlo k znefunkčneniu povinnej osoby, vyžiadali dočasné navýšenie personálnych odborných kapacít nevyhnutných na vybavovanie žiadosti žiadateľa a s ohľadom na zákonnú lehotu, je požadované plnenie nutné považovať za nerealizovateľné. Na základe hore uvedených skutočností žalovaný mal za to, že konanie žalobcu je obštrukčným konaním s cieľom neprimerane zaťažiť chod mestského úradu a z tohto dôvodu žalovaný požadoval, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok, vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie a priznal žalovanému právo na náhradu trov konania.

6. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uvedol, že so závermi krajského súdu v plnej miere súhlasí a má za to, že krajský súd správne konštatoval, že všetky výnimky zo slobodného prístupu k informáciám je potrebné vnímať ako reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu. Upozornil aj na skutočnosť, že akékoľvek kvantitatívne limity kladené na výkon ústavného práva na informácie by ohrozovali jeho základnú podstatu, pretože povinné osoby by mohli ľahko zablokovať žiadateľov, ktorých otázky im nevyhovujú. Podľa neho sa sťažovateľ v zásade opiera o

jediný argument, ktorým je počet podaných žiadostí, ale správny súd v napadnutom rozsudku vyčítal správnym orgánom, že sa nezaoberali obsahom podanej infožiadosti. Podľa žalobcu sa žalovaný nemôže odvolávať na zneužitie práva, pokiaľ sa nedostal ani len k posúdeniu obsahu výkonu predmetného práva. Žalobca pripomenul, že uznesenia ústavného súdu, na ktoré poukázal sťažovateľ v kasačnej sťažnosti sú neaplikovateľné v tomto prípade. Na základe vyššie uvedených skutočností žalobca zastáva názor, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

7. 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) činnosť a začal konať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal Najvyšší súd Slovenskej republiky v správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy SR v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Predmetná kasačná sťažnosť bola predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky 19. apríla 2021 a zaregistrovaná v jeho správnom kolégiu pod sp.zn. 10Sžik/1/2021. Od 1. augusta 2021 je teda na konanie o nej príslušný Najvyšší správny súd. Vec bola náhodným spôsobom 17. augusta 2021 pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

8. Najvyšší správny súd po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaných kasačných sťažností (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) rozhodujúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

9. Úlohou kasačného súdu je v medziach podanej kasačnej sťažnosti posúdiť, či sa krajský súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia veci, keď rozhodnutie žalovaného potvrdzujúce rozhodnutie povinnej osoby o nesprístupnení informácie považoval za nezákonné. Kľúčovou otázkou bolo, či je podanie infožiadosti žalobcom možné kvalifikovať ako zneužitie práva na prístup k informáciám a teda ako uznaný dôvod odmietnutia sprístupnenia informácie, a to jednotlivo ako aj vo väzbe na podanie ďalších jeho žiadostí bezprostredne predchádzajúcich alebo nasledujúcich po podaní posudzovanej žiadosti. Zásadnou spornou otázkou teda bolo, či kvalita a rozsah informácií, ktoré žalobca žiadal od povinnej osoby, indikovali, že ide o porušenie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére.

10. Kasačný súd poukazuje na to, že s rovnakými kasačnými dôvodmi sa Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný vo veciach tých istých účastníkov, ktoré sa týkali ostatných infožiadostí podaných v rozhodnom období a obdobných rozhodnutí o odmietnutí sprístupnenia vyžiadaných informácií, už zaoberal vo svojich rozhodnutiach sp.zn.: 1Sžik/1/2021, 6Sžik/2/2021, 5Sžik/5/2020, 1Sžik/7/2020, 8Sžik/6/2020, 8Sžik/2/2021, 4Sžik/2/2021.

11. Podľa § 464 ods. 1 SSP, ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.

12. Kasačný súd sa plne stotožňuje s právnym názorom obsiahnutým v rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 6Sžik/2/2021 zo dňa 24. februára 2022 a s poukazom na ustanovenie § 464 ods. 1 SSP odkazuje na jeho odôvodnenie, konkrétne na body 34 až 49, v ktorých kasačný súd uviedol nasledovné:

34. „Úvodom kasačný súd konštatuje, že inštitút zneužitia práva na informácie nie je legislatívne upravený ani v Infozákone ani v inom právnom predpise. Je však odvoditeľný z ústavných princíпов Slovenskej republiky (článok 1 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého SR je demokratický a právny štát a článok 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a

ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou) a potvrdený rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít SR. Inštitút zneužitia práva je preto uplatniteľný pri výklade a aplikácii Infozákona aj bez výslovnej zákonnej úpravy.

35. Zneužitie práva (abusus iuris) býva vo všeobecnosti definované ako konanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý výsledok nedovolený, pričom osobitným druhom zneužitia práva je šikanózný výkon práva, spočívajúci vo výkone práva so zámerom spôsobiť inému neprimeranú ujmu (uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05.12.2017). V oblasti slobody informácií je šikanózný výkon práva v podstate jedinou možnou formou zneužitia práva. Jedným z právnych následkov zneužitia práva je nepriznanie právnej ochrany zneužívanému právu (Vozár, I.: Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, 2. časť Košičiarová, S., Wilfling, P.: Princíp zákazu zneužitia práva a jeho uplatnenie pri aplikácii zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona o slobodnom prístupe k informáciám, Via Iuris, 2020, s. 105).

36. V kontexte ústavou garantovaného práva na informácie má byť tento inštitút využitý len výnimočne, ak je nad všetku pochybnosť jasné, že žiadateľ svoje právo zneužíva (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341), teda aplikácia zneužitia práva má byť riešením ultima ratio, t. j. poslednou a krajnou možnosťou. Uvedený záver koreluje aj so zásadou, že akékoľvek obmedzenia ústavných práv, vrátane slobody informácií, treba vykladať reštriktívne.

37. Zneužitie práva sa vymedzuje pomocou objektívnych kritérií (hodnotenie zmyslu a účelu právnej úpravy) a subjektívnych kritérií (hodnotenie motivácie žiadateľa), pričom oba prvky musia byť splnené súčasne (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341).

38. Zneužitie práva uznal aj Najvyšší súd SR ako zásadu aplikácie Infozákona a tiež ako validný dôvod pre odmietnutie sprístupnenia informácie povinnou osobou, a to predovšetkým v rozsudku sp.zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014. Na tento rozsudok sa odvolával tak žalovaný (ktorý si osvojil koncept zneužitia práva ako dôvod pre odmietnutie sprístupnenia informácií žalobcovi) ako aj žalobca (ktorý poukazoval na skutkové odlišnosti tohto rozsudku s jeho prípadom). Ústavný súd SR tiež vyslovil, že každé základné právo a sloboda sa ústavou priznáva len v rozsahu účelu daného práva alebo slobody (II. ÚS 81/99).

39. Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014: „Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu. Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať.“

40. Najvyšší súd SR vymenoval aj typické znaky zneužitia práva: „Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko“, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom. Ďalším typickým znakom je, že sú žiadané prevádzkové informácie organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť.“

41. Vychádzajúc z vyššie uvedeného kasačný súd konštatuje, že povinná osoba odmietajúca prístup k informáciám z dôvodu zneužitia práva je povinná preukázať, že žiadateľ nemal skutočnú vôľu, motív či zámer na sprístupnení informácií, t. j. na naplnení skutočného legitímneho zmyslu a účelu Infozákona, ale na spôsobení ujmy povinnej osoby (sťaženie či ochromenie jej chodu). Úmysel zneužiť právo na prístup k informáciám musí byť zjavný a správny orgánmi preukázaný nad všetku rozumnú pochybnosť, pretože odmietnutie informácie s poukazom na zneužitie práva je potrebné chápať ako riešenie ultima ratio a ako reštriktívne konštruovanú výnimku z ústavou garantovaného práva na prístup k informáciám. Veľký počet podaných žiadostí na vyvodenie záveru o zneužití práva v zmysle judikatúry nepostačuje (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 1SŽik/3/2019 zo dňa

28.04.2020). Podľa názoru kasačného súdu je potrebné prihliadať aj na ďalšie okolnosti podania žiadostí, najmä na obsah a kvalitu požadovaných informácií, spôsob formulácie a stupeň konkrétnosti požadovaných informácií, úroveň obťažnosti ich sprístupnenia vo väzbe na zákonné lehoty na ich vybavenie či zmysel a hodnotu požadovaných informácií pre žiadateľa a výkon spoločenskej kontroly, ako aj vzťah informácií k výkonu verejnej moci. Na konštatáciu zneužitia práva musí byť prítomný dostatočný počet indícií či dôkazov, pričom samotný počet podaných infožiadostí nesmie viesť a priori ku konštatácii zneužitia práva. Rozhodnutie povinnej osoby o odmietnutí informácií z dôvodu zneužitia práva musí byť s poukazom na uvedené indície a dôkazy dôkladne odôvodnené.

42. Kasačný súd sa tiež zaoberal medzi stranami spornou otázkou, či správne orgány mali posudzovať infožiadosť, ktorá je predmetom tohto konania, individuálne, alebo v kontexte s ostatnými žiadosťami, ktoré žalobca podal v bezprostredne súvisiacom časovom období. Podľa právnej teórie k zneužitiu práva môže dôjsť podaním jednej nezmyselnej žiadosti ale aj podaním veľkého množstva žiadostí. Rozhodujúce pre kvalifikáciu podania infožiadosti ako zneužívajúceho je aj početnosť, sériovosť a stereotypnosť žiadostí spojená s opakovaním obdobných či identických argumentov (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341). Podľa názoru žalovaného sa žalobca dopustil práve podania veľkého množstva žiadostí v krátkom časovom období (informačný filibustering).

43. Aby bolo možné náležite posúdiť, či konanie žalobcu vykazuje znaky zneužitia práva na prístup k informáciám, je podľa kasačného súdu nevyhnutné prihliadnúť nielen na kvalitu a rozsah individuálnej žiadosti žalobcu, ale aj na kvalitu, rozsah a čas podania ostatných žiadostí v danom časovom slede, keďže až podanie veľkého počtu infožiadostí s istým obsahom môže indikovať či demonštrovať vôľu žiadateľa ochromiť činnosť povinnej osoby a preukázať iný účel sprístupňovania informácií než účel sledovaný Infozákomom. Len posúdením tak individuálnej žiadosti ako aj komplexu žiadostí môže povinná osoba riadne zhodnotiť naplnenie objektívnej stránky zneužitia práva (konanie žiadateľa v rozpore s účelom Infozákona) a subjektívnej stránky zneužitia práva (vôľa žiadateľa konať v rozpore s účelom Infozákona a spôsobiť ujmu povinnej osobe). Podľa kasačného súdu tak povinná osoba má skúmať nielen kvalitu a kvantitu posudzovanej individuálnej žiadosti samostatne, ale aj komplexu žiadostí časovo súvisiacich s posudzovanou žiadosťou. Žalovaný vytkol krajskému súdu v kasačnej sťažnosti, že krajský súd posudzoval infožiadosť žalobcu len individuálne. Kasačný súd s týmto tvrdením nesúhlasí, pretože krajský súd neskúmal žiadosť izolovane, ale vyjadril sa k okolnostiam podania aj ostatných infožiadostí, a tieto posúdil komplexne.

44. Navyše okrem skúmania komplexu žiadostí sa pri aplikácii zneužitia práva skúma aj vôľa či záujem žiadateľa na skutočnom sprístupnení informácií a naplnení legitímneho cieľa Infozákona, ktorá sa pri sprístupňovaní informácií štandardne neskúma, pretože Infozákon zásadne nevyžaduje preukázanie právneho záujmu na sprístupnení informácie (§ 3 ods. 3 Infozákona). (...)

46. Pokiaľ ide o posúdenie individuálnej žiadosti v kontexte všetkých žalobcom podaných infožiadostí v danom časovom období, kasačný súd uvádza, že väčší počet infožiadostí môže indikovať záver o zneužití práva, ale sám o sebe na konštatáciu zneužitia práva nestačí (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 1Sžik/3/2019 zo dňa 28.04.2020). Po oboznámení sa s administratívnym spisom kasačný súd konštatuje, že aj týmito ostatnými žiadosťami žalobca žiadal pomerne špecifické informácie, ktoré nemali charakter prevádzkových informácií, ale súviseli s výkonom verejnej správy a plnením úloh a zodpovednosťou jednotlivých zamestnancov. Krajský súd správne uviedol, že nejde o typ žiadostí, kde by kvalita ustupovala kvantite, čo Najvyšší súd SR považuje za znak zneužívajúcej žiadosti podľa rozsudku sp.zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014. Správne orgány nepreukázali, že žalobca nemal vážnu vôľu a reálny záujem na získaní požadovaných informácií, resp. nepreukázali, žeby žalobcove infožiadosti nemohli mať skutočnú informačnú hodnotu a reálny význam pre efektívny výkon verejnej kontroly žalobcom. Správne orgány tvrdili, že došlo k zneužitiu práva najmä na základe počtu podaných infožiadostí (poukaz na ich obsah a obťažnosť sprístupnenia len tvrdili, ale nijako nerozvinuli a dôkladne nezdôvodnili), čo na vyvodenie záveru o zneužití práva na informácie nestačí. Navyše žiadateľ v odvolaní voči prvostupňovému rozhodnutiu vysvetlil, za akým účelom informácie od povinnej osoby požaduje (výkon verejnej kontroly v nadväznosti na skutočnosti týkajúce sa čiernej stavby a porušenia všeobecne záväzných predpisov mestom), pričom žalovaný sa v rozhodnutí týmito argumentami nijak nevysporiadal a nijakými konkrétnymi tvrdeniami či dôkazmi nevyvrátil legitímnosť úmyslu žalobcových infožiadostí.

47. Kasačný súd dáva za pravdu žalobcovi v tom, že obsah infožiadostí je pomerne konkrétny - žiadateľ svoje otázky špecifikoval relatívne presne. Na mnohé z nich by malo byť možné odpovedať áno/nie, resp. poskytnúť jednoduché, krátke odpovede, či sprístupniť existujúce dokumenty. V príslušných informačných systémoch by malo byť možné požadované informácie vyhľadať bez nadmernej záťaže administratívneho aparátu správnych orgánov. Tým je vážne spochybnený argument žalovaného, že dochádza k záťaži povinnej osoby až k ohrozeniu plnenia jej úloh. Tvrdenie povinnej osoby o úmysle ochromenia jej činnosti je preto hypotetické a nekonkrétne, pričom povinná osoba sa ani len nepokúsila žiadnej zo žiadostí vyhovieť, a to ani len čiastočným sprístupnením niektorých informácií (porov. Rozsudok ESLP zo dňa 28.11.2013 Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Rakúsko, bod 47: „Hoci súdu neprináleží, aby stanovil, akým spôsobom by Komisia mohla a mala poskytnúť združeniu prístup k svojim rozhodnutiam, konštatuje, že úplné odmietnutie prístupu k akémukoľvek z rozhodnutí komisie bolo neprimerané (disproportionate).“ Povinná osoba vybavila infožiadosť jej paušálnym odmietnutím s takmer totožným znením rozhodnutia ako v prípade všetkých ostatných infožiadostí podaných žalobcom v predmetnom časovom období. Kasačný súd teda považuje za nezákonný postup správnych orgánov, ktoré sa kvalitou, obsahom a ďalšími okolnosťami požadovaných informácií indukujúcimi úmysel žalobcu nezaoberali dôkladne a prístup odmietli en bloc vo vzťahu ku všetkým požadovaným informáciám vydaním rozhodnutia s takmer totožným odôvodnením.

48. Právo na informácie sa zaraďuje medzi politické práva a je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti. Odmietnutie prístupu k informáciám musí byť vykladané nanajvýš reštriktívne, čo vyplýva aj z článku 26 Ústavy SR. Preto inštitút zneužitia práva ako dôvod pre odmietnutie informácií môže byť využitý len ako ultima ratio, keď je zjavné, že žalobca svoje právo vedome zneužíva, t. j. realizuje ho nie s cieľom získania informácií, ale spôsobenia ujmy povinnej osobe. V uvedenom prípade správne orgány takýto úmysel žalobcu nepreukázali.

49. Prisvedčiť treba názoru žalobcu, že skutkové okolnosti prípadu, ktoré boli dané vo veci sp.zn. 3Sž/4/2014, v ktorej Najvyšší súd SR aplikoval koncept zneužitia práva, sú značne odlišné. V tejto veci podal žiadateľ 58 rôznych zväčša vôbec nesúvisiacich otázok odlišného, rozsiahleho a najmä prevádzkového charakteru (viď bod 7 rozsudku). V prejednávanej veci sledoval žiadateľ podaním infožiadostí v zásade tri okruhy záujmov (viď body 6 a 7 rozsudku) a kvantita a kvalita požadovaných informácií bola špecifikovaná, nemala prevádzkový charakter, ale smerovala k zisteniu skutočností súvisiacich s výkonom verejnej moci a vyhovieť infožiadostiam by si nevyžadovalo toľko úsilia, než by tomu bolo vo veci sp.zn. 3Sž/4/2014.

13. Kasačný súd navyše k prejednávanej veci dopĺňa, že žalobca v tejto veci žiadal o sprístupnenie jasne formulovaných a konkrétnych informácií, ktoré mal žalovaný nepochybne k dispozícii (informácie o tom, či bol vykonaný štátny stavebný dohľad). Žalobca aj jasne uviedol, prečo informácie žiada. Ani vzhľadom na charakter konkrétnej požadovanej informácie nemal kasačný súd preto dôvod potvrdiť závery žalovaného o úmysle žalobcu ochromiť chod povinnej osoby a konať v rozpore s účelom Infozákona.

14. Zhrňujúc vyššie uvedené v prejednávanej veci kasačný súd nemohol prisvedčiť dôvodom, ktoré uviedol v kasačnej sťažnosti žalovaný, keďže konanie žalobcu nevyhodnotil ako zneužitie práva na prístup k informáciám. Podľa kasačného súdu nemôže povinná osoba dôjsť k záveru o informačnom filibusteringu iba na základe väčšieho množstva požadovaných informácií, ale súčasne musí riadne odôvodniť aj existenciu úmyslu žiadateľa spôsobiť ujmu povinnej osoby vo forme ochromenia jej chodu, a zároveň že reálne takýto následok aj nastal. Kasačný súd je toho názoru, že v prejednávanej veci žalobca presvedčivo odôvodnil, že nemal úmysel na ochromení chodu povinnej osoby a požadované informácie neboli takého charakteru, že by naozaj mohli takýto následok u povinnej osoby vyvolať. Kasačný súd preto nevidel dôvod na to, aby sa odchýlil od právnych záverov krajského súdu a kasačnú sťažnosť z toho dôvodu v súlade s § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

15. O náhrade trov kasačného konania Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP, § 175 ods. 2 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi priznal voči

žalovanému právo na úplnú náhradu trov kasačného konania, pričom o výške náhrady trov rozhodne, po právoplatnosti rozsudku, krajský súd samostatným uznesením.

16. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný riadny opravný prostriedok.