

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1Svk/14/2021
Identifikačné číslo spisu: 3020200280
Dátum vydania rozhodnutia: 23. júna 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:3020200280.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD., LL.M. a členov senátu JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M (sudca spravodajca) a JUDr. Mariána Fečíka v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Okresná prokuratúra Prievidza, so sídlom M. Mišíka 22, 971 34 Prievidza, proti žalovanému: Mestský úrad Nováky, so sídlom Námestie SNP 349/10, 972 71 Nováky, za účasti ďalšieho účastníka: E.. H. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom T. XXX, XXX XX F., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MsÚ-NO/1407/2019 zo dňa 23.09.2019, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/116/2020-66 zo dňa 08.06.2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/116/2020-66 zo dňa 08.06.2021 z r u š u j e a v e c v r a c i a n a ďalšie konanie Správneho súdu v Banskej Bystrici.

O d ô v o d n e n i e

I.
Konanie pred správnymi orgánmi

1. Ďalší účastník konania (ďalej aj „žiadateľ“) sa žiadosťou zo dňa 05.09.2019 (ďalej aj „žiadosť“) doručitou Mestskému úradu Nováky (ďalej aj „povinná osoba“ alebo „žalovaný“) dňa 11.09.2019, zaevidovanou pod č. INF/36/2019, domáhal podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej aj „Infozákon“ alebo „zákon o slobode informácií“) sprístupnenia nasledovných informácií: „1. Doručiť fotokópiu faktúry č. 282/2019 zo dňa 17.04.2019 o nákupe minikamier; 2. Uviesť dôvod nákupu minikamier (tzv. špiónážnych kamier); 3. Uviesť, kde sú umiestnené a či miesto ich umiestnenia (z dôvodu kontroly orgánmi na to určenými) je označené, že sa tam nachádza kamerový systém pozostávajúci zo snímania minikamerou; 4. Taktiež uviesť, kto zodpovedá (menovite uviesť osobu zodpovednú) za manipuláciu s minikamerami a ako sa nakladá so záznamom stiahnutým minikamerou; 5. Uviesť, kto nesie hmotnú zodpovednosť za pridelené špiónkamery; 6.

Uviest', kto vedie evidenciu záznamov natočených minikamerou; 7. Uviest', kto zodpovedá za likvidáciu natočených záberov špiónkamerou.“

2. Mesto Nováky konajúce prostredníctvom primátora mesta O. odpovedalo na žiadosť listom č. MsÚ-NO/1407/2019/SEK zo dňa 20.09.2019 (ďalej aj „list zo dňa 20.09.2019“), doručeným žiadateľovi dňa 23.09.2019, tak, že mu zaslalo kópiu faktúry č. 282/2019 a súčasne k otázkam č. 2 až 7 uviedlo: „Mesto Nováky počas môjho pôsobenia vo funkcii primátora mesta postupovalo a postupuje podľa zákona. Všetky priestory, ktoré sú monitorované a ktoré budú monitorované vždy boli aj budú označené s nápisom „Priestor je monitorovaný kamerovým systémom mesta Nováky.“ Pre Vás, pán E.. H. T., osobitne uvádzam, že Váš syn O.. H.. T. bol v rokoch 2015-2018 viceprimátorom mesta Nováky. V uvedených rokoch je preukázané, že v budove ZŠ, ktorej zriaďovateľom je mesto Nováky, bola umiestnená kamera v telocvični ZŠ na ulici J.C. Hronského. Tento priestor nebol označený s upozornením, že je monitorovaný kamerovým systémom. V uplynulých týždňoch o tom informovali médiá, a to RTVS, Markíza a JOJ - vo všetkých hlavných správach.“ Mesto Nováky súčasne vydalo rozhodnutie o sprístupnení informácie zápisom v spise.

3. List zo dňa 20.09.2019 napadol žiadateľ odvolaním zo dňa 23.09.2019 doručeným Mestskému úradu Nováky dňa 26.09.2019. V podanom odvolaní namietal nesprístupnenie informácií povinnou osobou v požadovanom rozsahu.

4. Mesto Nováky konajúce prostredníctvom primátora mesta O. listom č. MsÚ-NO/1407/2019/SEK zo dňa 04.10.2019 (ďalej aj „list zo dňa 04.10.2019“) žiadateľovi oznámilo, že „Ak povinná osoba poskytne žiadateľovi požadované informácie v rozsahu a spôsobom podľa § 16 v zákonom stanovenej lehote, urobí rozhodnutie zápisom v spise. Proti takému rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok. Na základe Vašej žiadosti v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. Vám boli informácie sprístupnené v zákonnej lehote.“

5. Dňa 26.05.2020 bol žalovanému doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Prievidza sp. zn. Pd 7/20/3307-8 zo dňa 20.05.2020 proti fiktívnemu rozhodnutiu Mestského úradu Nováky č. MsÚ-NO/1407/2019 zo dňa 23.09.2019 (právoplatným dňa 11.10.2019 a doručeným žiadateľovi dňa 26.09.2019), ktorým žalovaný odmietol žiadateľovi sprístupniť informácie požadované písomnou žiadosťou zo dňa 05.09.2019 v časti týkajúcej sa otázok č. 2 až 7 (ďalej aj „preskúmané fiktívne rozhodnutie“).

6. Na žiadosť prokurátora Okresnej prokuratúry Prievidza zo dňa 30.06.2020 o podanie správy o vybavení podaného protestu prokurátora reagovalo Mesto Nováky konajúce prostredníctvom primátora mesta O. listom č. MsÚ/1203/2020 zo dňa 13.07.2020, doručeným Okresnej prokuratúre Prievidza dňa 14.07.2020, tak, že protestu prokurátora nevyhovuje. Z listu zo dňa 13.07.2020 okrem iného vyplýva, že (i) nevyhovenie protestu malo byť prokurátorovi oznámené telefonicky dňa 26.05.2020; (ii) žiadateľom požadované informácie sú neprimerané a dokonca šikanózne; (iii) konanie prokurátora je nezákonné a zaujaté.

II.

Konanie na krajskom súde

7. Proti preskúmanému fiktívnemu rozhodnutiu, ktorým došlo k nesprístupneniu informácií, podal žalobca - Okresná prokuratúra Prievidza všeobecnú správnu žalobu na Krajský súd v Trenčíne (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“), ktorou sa domáhal jeho zrušenia a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

8. Krajský súd rozsudkom č. k. 11S/116/2020-66 zo dňa 08.06.2021 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“) správnu žalobu podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“) ako nedôvodnú zamietol.

9. V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd konštatoval, že zásadnou otázkou v konaní bolo, či žaloba voči Mestskému úradu Nováky tak, ako bola podaná žalobcom, je prípustná s ohľadom na právnu subjektivitu označeného orgánu. V tejto otázke dospel správny súd k záveru, že Mestský úrad je v tomto prípade orgánom sui generis existujúcim v súlade s § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií za účelom vybavenia žiadosti o poskytnutie informácie. Uvedené zákonné ustanovenie nie je systematicky zaradené v zákone č. 369/1991 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje (okrem iného) i orgány mesta, avšak pre účely vybavenia žiadosti o poskytnutie informácie predpokladá (kreuje) právnu subjektivitu tohto orgánu na rozhodnutie vo veci žiadosti. Správnym postupom v prípade žiadosti o poskytnutie informácie by teda malo byť rozhodnutie o poskytnutí/neposkytnutí požadovanej informácie Mestským úradom (v zastúpení prednostom, prípadne povereným pracovníkom). O odvolaní voči takémuto rozhodnutiu už rozhoduje primátor mesta. Vzhľadom na uvedené skutočnosti mal správny súd za to, že v danom prípade žalovaným orgánom podľa zákona o slobode informácií pri fiktívnom rozhodnutí o neposkytnutí informácie by bol skutočne Mestský úrad tak, ako to zdôvodnil žalobca vo svojej žalobe. S ohľadom na uvedené skutočnosti preto správny súd žalobu prejednal ako prípustnú. Súčasne správny súd uviedol, že žalobca dodržal procesný postup nevyhnutný na podanie žaloby, a to podanie protestu prokurátora voči rozhodnutiu, o ktorom mal za to, že bolo vydané v rozpore so zákonom a následne podal včas správnu žalobu.

10. Krajský súd sa však nestotožnil s obsahom žaloby čo do skutočnosti, že malo byť vydané fiktívne rozhodnutie, ale stotožnil sa s obranou žalovaného, že konečným rozhodnutím vo veci žiadosti o informácie bola odpoveď primátora mesta Nováky zo dňa 04.10.2019. Správny súd konštatoval, že z obsahu odpovede mesta Nováky z 20.09.2019 jednoznačne plynie, že uvedený subjekt odpovedal na všetky otázky žiadateľa, a to pomerne obsiahlo. Argumentoval tým, že na skutočnosti, že mesto Nováky odpovedalo na žiadosť pri otázkach č. 2 až 7, nič nemení fakt, že obsahovo sa javí odpoveď ako nesprávna, nakoľko vo svojej podstate neobsahuje požadované informácie. To však neznamená, že žalovaný vydal fiktívne rozhodnutie. Z uvedeného záveru následne vychádzalo aj odvolanie žiadateľa, ktorému neboli poskytnuté informácie v požadovanom rozsahu, čo riadne v odvolaní vytkol. O odvolaní žiadateľa rozhodol primátor mesta Nováky listom zo dňa 04.10.2019. Ďalej správny súd uviedol, že predmetom prieskumu v konaní však nie je tak rozhodnutie zo dňa 20.09.2019, ani rozhodnutie zo dňa 04.10.2019, a preto sa im správny súd venoval len v rozsahu potrebnom pre posúdenie žaloby a neposudzoval ich do detailov ako v prípade ich súdneho prieskumu.

11. Nakoľko správny súd dospel k záveru, že mesto Nováky rozhodlo o poskytnutí informácie, pričom následne vybavilo aj odvolanie voči tomuto rozhodnutiu, tak žaloba smerujúca voči fiktívnemu rozhodnutiu na základe protestu prokurátora je nedôvodná, keďže smeruje proti nesprávnemu rozhodnutiu. Žalovaný vybavil žiadosť o poskytnutie informácie v celosti (hoci obsahovo nesprávne), a teda správnu žalobou malo byť napadnuté rozhodnutie zo dňa 04.10.2019, a to buď žalobou podanou žiadateľom alebo po podanom proteste žalobcom.

12. Záverom odôvodnenia správny súd uviedol, že rozhodnutie o poskytnutí informácie zo dňa 20.09.2019 ako aj rozhodnutie o odvolaní zo dňa 04.10.2019 zvädzajú k náhľadu na vec tak, že povinný subjekt nerozhodol o neposkytnutí informácie, avšak vzhľadom na obsah rozhodnutia (listu) zo dňa 20.09.2019 je podľa správneho súdu nepochybné, že odpoveď na žiadosť o poskytnutie informácie bola podaná, a preto mali byť napadnuté správnu žalobou uvedené rozhodnutia a nie fiktívne rozhodnutie žalovaného tak, ako ho špecifikoval žalobca v žalobe.

III.

Konanie na kasačnom súde

A. Kasačná sťažnosť

13. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej aj „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd v konaní a pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Sťažnostným návrhom sa

sťažovateľ domáhal, aby kasačný súd napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

14. Sťažovateľ v rámci vymedzeného sťažnostného dôvodu uviedol najmä tieto sťažnostné body:

- zotrval na právnom posúdení veci vyjadrenom v podanom proteste prokurátora a následne aj v správnej žalobe;

- s argumentáciou krajského súdu vyjadrenou v napadnutom rozsudku nesúhlasil. Poukazujúc na znenie príslušných ustanovení zákona o slobode informácií (§ 18 ods. 1 až 3) a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (§ 47 ods. 1 až 5) argumentoval tým, že žalovaný pri vybavovaní žiadosti o poskytnutie informácie nepostupoval v súlade so zákonom. Žalovaný mal informácie požadované k otázkam č. 2 až 7 žiadosti o informácie v dispozícii a na žiadosť ich žiadateľovi neprístupnil. Vo vzťahu k otázkam č. 2 až 7 nebola žiadosť odložená podľa § 14 ods. 3 zákona o slobode informácií, u žalovaného nebol daný žiadny zákonný dôvod na obmedzenie prístupu k informáciám a o neposkytnutí týchto informácií žalovaný nevydal riadne a včas písomné rozhodnutie obsahujúce dôvody, pre ktoré nemožno informácie k otázkam č. 2 až 7 poskytnúť. Žiadateľ tak bol zo strany žalovaného uvedeným postupom a rozhodnutím (fiktívne rozhodnutie o odmietnutí poskytnúť informácie podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií) dotknutý na svojich právach;

- nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu, že „žalovaný na žiadosť o informácie odpovedal na všetky otázky žiadateľa, a to pomerne obsiahlo (viď ods. 23 odôvodnenia), hoci obsahovo sa javí odpoveď ako nesprávna, nakoľko vo svojej podstate neobsahuje požadované informácie k otázkam č. 2 až 7“ a že tým bolo rozhodnuté v písomnej forme o neprístupnení informácií k otázkam č. 2 až 7 žiadosti o informácie, následne proti tomuto rozhodnutiu podal žiadateľ odvolanie a o odvolaní bolo rozhodnuté primátorom mesta Nováky listom zo dňa 04.10.2019. S právnym posúdením a záverom krajského súdu, podľa ktorého v danej veci nebolo vydané fiktívne rozhodnutie a správnu žalobou malo byť napadnuté rozhodnutie primátora mesta o odvolaní zo dňa 04.10.2019, sťažovateľ nesúhlasil. Mal za to, že je v rozpore s § 18 zákona o slobode informácií a s § 46, § 47 správneho poriadku;

- žalovaný okrem poskytnutia informácií k otázke č. 1 žiadosti o informácie neposkytol žiadateľovi žiadne iné požadované informácie a v písomnej forme nevydal ani žiadne rozhodnutie o odmietnutí ich sprístupnenia. Listy zo dňa 20.09.2019 ani zo dňa 04.10.2019 nemožno ani formálne a ani obsahovo považovať za rozhodnutia. Navyše ani posúdením obsahu listu žalovaného zo dňa 20.09.2019 k otázkam č. 2 až 7 žiadosti o informácie nemožno podľa sťažovateľa vyvodiť záver, že v danej časti bola žiadosť o informácie zamietnutá. V tejto súvislosti poukázal na zjavný úmysel zákonodarcu pri prijímaní zákona o slobode informácií a to, že požadované informácie na základe žiadosti musia povinné osoby žiadateľovi buď sprístupniť alebo vydať písomné rozhodnutie o ich neprístupnení (resp. o odmietnutí ich sprístupnenia). Konanie povinnej osoby pri sprístupňovaní informácií a aj pri odmietnutí ich sprístupnenia musí byť jednoznačné a z odpovede žalovaného z 20.09.2019 jednoznačne nevyplýva odmietnutie poskytnutia informácií;

- sťažovateľ nesúhlasil s tým, že akákoľvek odpoveď povinnej osoby (v danej veci uvedené vecne nesúvisiace vyjadrenie, a ad absurdum aj akýkoľvek text nesúvisiaci s požadovanými informáciami), ktorá 1.) neobsahuje požadované informácie, 2.) neobsahuje výrok o neprístupnení, resp. odmietnutí sprístupniť informácie a 3.) ani podľa obsahu nemožno jednoznačne zistiť, že sprístupnenie požadovaných informácií bolo zamietnuté, má byť považovaná za písomné rozhodnutie o odmietnutí sprístupniť požadované informácie;

- ďalej uviedol, že v danej veci list žalovaného zo dňa 20.09.2019 bol vydaný v čase, kedy požadované informácie (k otázkam č. 2 až 7 žiadosti o informácie) žalovaný ešte v zákonnej lehote (do 23.09.2019) mohol buď sprístupniť, poskytnúť alebo mohol vydať písomné rozhodnutie o ich neprístupnení. List žalovaného z 20.09.2019 preto nemožno považovať za rozhodnutie o neprístupnení informácií požadovaných k otázkam č. 2 až 7. Na tom nič nemení ani následná komunikácia žiadateľa a žalovaného, primátora mesta (odvolanie zo dňa 23.09.2019 a list primátora mesta zo dňa 04.10.2019). Napokon aj samotný obsah listu primátora mesta zo dňa 04.10.2019 preukazuje, že žalovaný listom zo dňa 20.09.2019 mal poskytnúť všetky požadované informácie k predmetnej žiadosti o informácie. Uvedené potvrdzuje záver o tom, že žalovaný listom zo dňa 20.09.2019 nerozhodol o odmietnutí poskytnúť informácie k otázkam č. 2 až 7 žiadosti o informácie.

Ak teda v danej veci nebolo vydané písomné rozhodnutie o odmietnutí sprístupniť požadované informácie, zároveň z obsahu odpovede zo dňa 20.09.2019 nebolo možné vyvodit' zamietnutie žiadosti o informácie v časti otázok č. 2 až 7, a objektívne, požadované informácie k otázkam č. 2 až 7 ani neboli poskytnuté, hoci ich žalovaný mal k dispozícii, tak vo veci bolo vydané preskúmané fiktívne rozhodnutie;

- sťažovateľ zastával názor, že preskúmané fiktívne rozhodnutie bolo vydané v rozpore 1.) so zákonom o slobode informácií, pretože požadované informácie žalovaný mal k dispozícii, nebol daný zákonný dôvod na odmietnutie ich sprístupnenia a napriek tomu ich žiadateľovi riadne a včas neposkytol a 2.) so správnym poriadkom, pretože nebolo vydané v písomnej forme, neobsahuje odôvodnenie a je preto nepreskúmateľné v dôsledku absencie dôvodov na jeho vydanie, čím sú splnené podmienky pre jeho zrušenie. Krajský súd rozhodol v danej veci na základe nesprávneho právneho názoru, že akákoľvek vecne nesúvisiaca odpoveď povinnej osoby na žiadosť o sprístupnenie informácií je rozhodnutím o odmietnutí sprístupniť požadované informácie, nesprávne vyhodnotil zistený skutkový stav veci a podanú žalobu nedôvodne zamietol;

- sťažovateľ trval na tom, že v danej veci bolo vydané preskúmané fiktívne rozhodnutie, ktorým žalovaný odmietol sprístupniť informácie požadované žiadateľom písomnou žiadosťou zo dňa 05.09.2019 v časti otázok č. 2 až 7, a toto je nezákonné.

B. Vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti

15. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa uviedol, že ju považuje za nedôvodnú a navrhol jej zamietnutie. S výrokom napadnutého rozsudku súhlasil a jeho odôvodnenie považoval za dostatočné. Nesúhlasil s názorom sťažovateľa, že postup žalovaného je v rozpore so zákonom argumentujúc tým, že z § 18 ods. 2 a § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií vyplýva, že rozhodnutie podľa predpisov správneho konania má byť vydané len v prípade, že povinná osoba žiadosti nevyhoví. Primátor mesta konal v presvedčení, že otázky žiadateľa zodpovedal, teda nebolo namieste vydať vo veci formálne rozhodnutie. Podľa komentovaného znenia zákona o slobode informácií aj písomne vyhotovený list podpísaný osobou oprávnenou rozhodovať, ktorý nie je označený ako rozhodnutie alebo neobsahuje náležitosti rozhodnutia, sa považuje za rozhodnutie, ak z obsahu takého listu vyplýva, že žiadosť o informácie bola zamietnutá. Pri posúdení otázky, či ide o rozhodnutie, je potrebné vždy vychádzať z obsahu písomnosti. Aj proti takémuto rozhodnutiu - listu, potom možno podať odvolanie a následne žalobu na súd. Pretože rozhodnutie č. MsÚ-NO/1407/2019 o poskytnutí informácie zo dňa 20.09.2019, ani rozhodnutie č. MsÚ-NO/1407/2019 -SEK o odvolaní zo dňa 04.10.2019 neboli napadnuté všeobecnou správnu žalobou o preskúmanie zákonnosti, správny súd sa v tomto konaní nezaoberal ich vecnou a formálnou správnosťou. Žalovaný tvrdil, že fikcia zamietavého rozhodnutia nastane len vtedy, keď povinná osoba nerozhodne podľa § 18 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií, nevybaví žiadosť v lehote bez ohľadu na to, z akého dôvodu informácie neposkytla. Pretože žalovaný vybavil žiadosť o poskytnutie informácií vyššie uvedenými rozhodnutiami, v danom prípade fiktívne rozhodnutie nebolo vydané a bolo namieste, aby správny súd žalobu zamietol.

IV.

Právny názor kasačného súdu

16. Senát Najvyššieho správneho súdu SR (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnuté rozhodnutie v medziach sťažnostných bodov [§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP], pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná. Deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu SR. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 23.06.2023 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

17. Podľa § 3 ods. 1 Infozákona: „Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.“

18. Podľa § 17 ods. 1 Infozákona: „Žiadosť o sprístupnenie informácií povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 [...].“

19. Podľa § 18 ods. 1 Infozákona: „Ak povinná osoba poskytne žiadateľovi požadované informácie v rozsahu a spôsobom podľa § 16 v zákonom stanovenej lehote, urobí rozhodnutie zápisom v spise. Proti takému rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.“

20. Podľa § 18 ods. 2 Infozákona: „Ak povinná osoba žiadosti nevyhoví hoci len sčasti, vydá o tom v zákonom stanovenej lehote písomné rozhodnutie. [...]“

21. Podľa § 18 ods. 3 Infozákona: „Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti (§ 17).“

22. Podľa § 19 ods. 1 Infozákona: „Proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí požadovanej informácie možno podať odvolanie v lehote 15 dní od doručenia rozhodnutia alebo márneho uplynutia lehoty na rozhodnutie o žiadosti podľa § 17. [...]“

23. Primárnou úlohou kasačného súdu je posúdiť zákonnosť postupu krajského súdu, ktorý zamietol žalobu sťažovateľa proti fiktívnemu rozhodnutiu povinnej osoby zo dňa 23.09.2019 o nesprístupnení informácií vydanému podľa § 18 ods. 3 Infozákona z dôvodu, že sťažovateľ napadol nesprávne rozhodnutie. Podľa krajského súdu žalobou napadnutým rozhodnutím nemalo byť toto fiktívne rozhodnutie, ale list povinnej osoby zo dňa 20.09.2019 vydaný podľa § 18 ods. 2 Infozákona a nadväzujúci list druhostupňového orgánu zo dňa 04.10.2019.

24. Kasačný súd úvodom konštatuje, že § 18 Infozákona upravuje tri spôsoby vybavenia infožiadosti:
1) sprístupnenie informácie a vydanie rozhodnutia zápisom v spise (ods. 1),
2) vydanie písomného negatívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácie (ods. 2) alebo
3) vydanie tzv. fiktívneho negatívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácie v prípade, že povinná osoba v lehote informáciu neposkytne, nesprístupní ani nevydá rozhodnutie (ods. 3).

25. Infozákon teda obsahuje špecifickú úpravu vydávania rozhodnutí a zavádza tzv. fiktívne rozhodnutie ako účinný nástroj pre nečinnosť povinnej osoby. V zmysle rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR nastáva fikcia rozhodnutia až vtedy, keď je povinná osoba v zákonnej lehote absolútne nečinná (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2SŽi/5/2011 zo 16.11.2012, rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 10SŽik/1/2020 z 24.02.2022). Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5SŽi/21/2013 z 21.11.2013: „Fikcia rozhodnutia predstavuje reálnu neexistenciu rozhodnutia a je nástrojom proti nečinnosti povinnej osoby.“ Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5SŽi/8/2012 z 15.08.2012: „Faktické vybavenie žiadosti, či už formou poskytnutia informácie, alebo formou odmietnutia, má vždy prednosť pred konštatovaním existencie fiktívneho rozhodnutia.“

26. Z uvedených východísk zrejme vychádzal aj krajský súd, ktorý uzavrel, že v danom prípade fiktívne rozhodnutie nebolo vydané, pretože povinná osoba na infožiadosť reagovala listom (hoci s iným obsahom, ako mala), žiadateľ podal proti tomuto listu odvolanie a vo veci bolo vydané aj konečné rozhodnutie druhostupňového orgánu, ktoré mohol ďalší účastník napadnúť správnou žalobou alebo sťažovateľ protestom prokurátora. V nadväznosti na uvedené žalobu prokurátora proti preskúmanému fiktívnemu rozhodnutiu zamietol ako nedôvodnú z dôvodu, že smeruje proti nesprávnemu rozhodnutiu. Takýto prístup krajského súdu k poskytnutiu právnej ochrany však kasačný súd v tomto konkrétnom prípade nepovažuje za správny.

27. V praxi povinných osôb vznikajú rôzne variácie vybavenia infožiadosti, ktoré je náročné jednoznačne podriaďiť pod jeden z vyššie uvedených troch spôsobov predpokladaných § 18 Infozákona. Problematickými bývajú najmä situácie, kedy povinné osoby vybavujú žiadosti rôznymi neformálnymi listami a oznámeniami bez súčasného sprístupnenia informácií a bez súčasného vydania písomného rozhodnutia, ktoré by obsahovalo všetky nevyhnutné formálne a obsahové náležitosti podľa príslušných ustanovení Infozákona a Správneho poriadku (vrátane výroku, odôvodnenia a poučenia o opravnom prostriedku). Zvláštnu kategóriu problematických spôsobov vybavenia infožiadosti tvoria situácie, akou je aj prejednávaný prípad, kedy žiadateľ požaduje v jednom podaní väčšie množstvo informácií a povinná osoba žiadosť vybaví jedným aktom - oznámením, ktorým vyhovie žiadosti len sčasti, no vo zvyšnej časti už zámerne nevydá alebo opomenie vydať písomné negatívne rozhodnutie.

28. Pokiaľ ide o podmienku pre nástup fikcie vydania negatívneho rozhodnutia formulovanú § 18 ods. 3 Infozákona spočívajúcu v nevydaní rozhodnutia (t. j. „v lehote na vybavenie žiadosti nevydala rozhodnutie“), nie je právna úprava jednoznačná v tom, žeby presne definovala, čo sa za vydanie rozhodnutia považuje a čo už nie. V dôsledku tejto nejednoznačnosti sa mnohé konkrétne spôsoby vybavenia infožiadosti nachádzajú v „šedej zóne“, na pomedzí medzi písomným negatívnym rozhodnutím podľa § 18 ods. 2 Infozákona a fiktívnym negatívnym rozhodnutím podľa § 18 ods. 3 Infozákona. Hranica medzi týmito inštitútmi je tenká a v každom jednotlivom prípade treba citlivo zvažovať, akým spôsobom bola infožiadosť vybavená, a to práve vzhľadom na obsah odpovede povinnej osoby. Súčasne platí, že ak právna úprava nie je jednoznačná a dovoľuje rôzne možnosti výkladu, na účely posúdenia, či správny súd vôbec vezme vec do súdneho prieskumu, sa treba prikloniť k výkladu, ktorý je v prospech realizácie základných práv, v tomto prípade práva na súdnu ochranu, resp. práva na informácie zaručených Ústavou SR a medzinárodnými dokumentmi.

29. Zohľadniac obsah odpovede povinnej osoby (listu zo dňa 20.09.2019) v prejednávanvej veci sa kasačný súd prikláňa k výkladu prijatému sťažovateľom, podľa ktorého v danej veci došlo k vydaniu fiktívneho negatívneho rozhodnutia podľa § 18 ods. 3 Infozákona.

30. V súdnej veci požadoval žiadateľ odpovede na otázky označené pod č. 1 - 7. Je zrejmé, že povinná osoba žiadosti vyhovelá čiastočne. Kým v časti otázky č. 1 žiadosti vyhovelá (tým, že sprístupnila požadovanú faktúru za nákup minikamier), v časti otázok č. 2 - 7 žiadosti nevyhovela (s výnimkou len čiastočnej a veľmi všeobecnej odpovede na otázku č. 3), čo napokon správne konštatoval aj krajský súd. K uvedenému záveru možno jednoznačne dospieť porovnaním informácií, ktoré žiadateľ požadoval - t. j. odpovede na otázky č. 2 - 7 (viď bod 1 odôvodnenia tohto rozsudku), a informácií, ktoré žiadateľ od povinnej osoby dostal (viď bod 2 odôvodnenia tohto rozsudku), ktoré sa vecne neprekrývajú (s výnimkou len čiastočnej a veľmi všeobecnej odpovede na otázku č. 3). Nemožno sa teda stotožniť s názorom žalovaného o kladnom vybavení žiadosti v celosti, ktorý infožiadosť vybavil listom a rozhodnutím o sprístupnení informácie zápisom v spise a ani primátora mesta, ktorý v liste zo dňa 04.10.2019 uviedol, že keďže informácie sa sprístupnili, odvolanie nie je prípustné. Následne, keďže vybavenie infožiadosti v časti otázok č. 2 - 7 bolo negatívne, povinnosťou žalovaného bolo vydať písomné rozhodnutie podľa § 18 ods. 2 Infozákona obsahujúce všetky zákonom predpísané formálne a obsahové náležitosti. Vo vzťahu k informáciám požadovaným v otázkach č. 2 - 7 však žalovaný uviedol len určité vecne nesúvisiace „tvrdenia“ a dokonca osobné invektívy na osobu žiadateľa, ako vyplýva z bodu 2 odôvodnenia tohto rozsudku.

31. V odpovedi povinnej osoby (liste zo dňa 20.09.2019) nie je explicitne uvedené, či sa žiadané informácie sprístupňujú alebo nie (povinná osoba a odvolací orgán dokonca považovali žiadosť za vybavenú kladne). Z obsahu odpovede povinnej osoby však je možné implicitne vyvodíť, že žiadosti v časti otázok č. 2 - 7 nebolo vyhovené, keďže povinná osoba požadované odpovede nesprístupnila. Čo do požiadavky odôvodnenia rozhodnutia, z odpovede povinnej osoby nie sú zrejmé, a to ani explicitne ani implicitne, vôbec nijaké právne relevantné dôvody, pre ktoré sa žiadosti nevyhovuje (napr. že požadované informácie nie sú informáciami sprístupňovanými podľa Infozákona, alebo že ich povinná osoba nemá k dispozícii, alebo z dôvodu aplikácie niektorého z obmedzení v prístupe k informáciám podľa § 9 - 12 Infozákona alebo ustanovení osobitných zákonov a ak áno, ktorého obmedzenia, z akého dôvodu a v akom rozsahu). Žiadateľ sa tak z odpovede povinnej osoby nedozvedel nijaké také

skutočnosti, proti ktorým by sa mohol účinne brániť za účelom ochrany jeho práv v ďalšom procesnom postupe. Povinná osoba v odpovedi netvrdila nič, na čo by mohol žiadateľ adekvátne zareagovať podaním odvolania či správnej žaloby. Taký akt povinnej osoby adresovaný žiadateľovi, ktorý je celkom bezobsažný a nepreskúmatel'ný tak umožňuje prijať záver, že vo veci bolo vydané fiktívne rozhodnutie podľa § 18 ods. 3 Infozákona.

32. Kasačný súd teda rešpektuje doterajšiu judikatúru v tom, že fiktívne rozhodnutie je nástrojom pre absolútnu nečinnosť povinnej osoby a že faktické vybavenie žiadosti má mať prednosť pred konštatovaním existencie fiktívneho rozhodnutia. Súčasne však uvádza, že k stavu obdobnému absolútnej nečinnosti môže dôjsť aj vtedy, keď je akt povinnej osoby adresovaný žiadateľovi vo vzťahu k spôsobu a dôvodom vybavenia žiadosti irelevantný a bezobsažný. Inými slovami, nie „akákoľvek“ odpoveď povinnej osoby na infožiadosť vylučuje vydanie fiktívneho rozhodnutia podľa § 18 ods. 3 Infozákona. Rozhodujúci je v tomto smere obsah aktu, ktorý povinná osoba žiadateľovi adresuje. V prejednávanej veci vo vzťahu k otázkam č. 2 - 7 infožiadosti možno prijať záver, že bezobsažnú odpoveď povinnej osoby je možné postaviť na roveň nečinnosti.

33. K uvedenému záveru je potrebné dospieť aj aplikáciou výkladu v prospech realizácie základných práv. Zo zásady prednosti ústavne konformného výkladu vyplýva požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb, inak povedané, v pochybnostiach je potrebné vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd. V prejednávanej veci bola žaloba podaná prokurátorom, ktorá smerovala k ochrane zákonnosti a k ochrane subjektívnych práv žiadateľa o informácie, ktorý mal byť dotknutý na svojom práve na prístup k informáciám zaručeným mu čl. 26 Ústavy SR do očí bijúcou irelevantnou odpoveďou povinnej osoby. Na účely poskytnutia takejto súdnej ochrany potom zo strany krajského súdu nebolo na mieste formalisticky zamietnuť podanú žalobu len z dôvodu, že smerovala proti nesprávne rozhodnutiu. Dikcia Infozákona celkom zjavne umožňovala prijať aj taký výklad, ktorý by vo svojich dôsledkoch nevedol k denegatio iusticiae, a síce, že spôsob vybavenia infožiadosti v časti otázok č. 2 - 7 zo strany povinnej osoby bolo možné považovať za fiktívne negatívne rozhodnutie podľa § 18 ods. 3 Infozákona (tento výklad je podľa kasačného súdu správny už aj s ohľadom na obsah odpovede povinnej osoby). Nemožno teda prokurátorovi vytknúť a ním podanú správnu žalobu zamietnuť z dôvodu, že napadol nesprávne rozhodnutie.

34. Kasačný súd teda konštatuje, že pri posudzovaní, či konkrétna žiadosť o sprístupnenie informácií bola povinnou osobou vybavená sprístupnením informácií a vydaním rozhodnutia zápisom v spise (§ 18 ods. 1 Infozákona), vydaním písomného negatívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácií (§ 18 ods. 2 Infozákona) alebo vydaním fiktívneho negatívneho rozhodnutia o nesprístupnení informácií (§ 18 ods. 3 Infozákona), je rozhodujúci obsah aktu povinnej osoby adresovaného žiadateľovi, ktorý treba preskúmať prísne individuálne.

35. V prvom kroku je potrebné rozlíšiť, či žiadosť bola vybavená sprístupnením informácií (§ 18 ods. 1 Infozákona) alebo nesprístupnením informácií (§ 18 ods. 2 alebo 3 Infozákona), a to porovnaním informácií, ktoré žiadateľ požadoval, s informáciami, ktoré mu povinná osoba poskytla. Rozhodujúci je teda obsah aktu povinnej osoby vo vzťahu k uspokojeniu subjektívneho práva žiadateľa na prístup k informáciám.

36. Ak povinná osoba informácie čo i len sčasti nesprístupnila, je v druhom kroku potrebné posúdiť, či akt povinnej osoby, ak nie je výslovne rozhodnutím, z materiálneho hľadiska možno považovať za negatívne rozhodnutie (§ 18 ods. 2 Infozákona) alebo došlo k vydaniu fiktívneho negatívneho rozhodnutia (§ 18 ods. 3 Infozákona). Ak v akte nie je uvedené ani tvrdenie o nesprístupnení alebo odmietnutí sprístupnenia informácií a ani žiadne dôvody, pre ktoré sa informácie nesprístupňujú (napríklad žiadané informácie nie sú informáciami sprístupňovanými podľa Infozákona, žiadaná osoba nie je povinnou osobou, povinná osoba nemá žiadané informácie k dispozícii alebo sa aplikuje niektoré z obmedzení v prístupe k informáciám podľa ustanovení § 9 - 12 Infozákona alebo

osobitných zákonov), teda ak je obsah aktu povinnej osoby vo vzťahu k spôsobu a dôvodom vybavenia žiadosti irelevantný, bezobsažný a nepreskúmateľný, možno konštatovať, ide o stav obdobný absolútnej nečinnosti povinnej osoby, ktorého dôsledkom je vydanie fiktívneho rozhodnutia (§ 18 ods. 3 Infozákona).

37. Ak vzniknú pochybnosti, či v správnej žalobe bol akt povinnej osoby označený správne, je potrebné prikloniť sa k výkladu v prospech realizácie práva na súdnu ochranu a práva na informácie.

38. Na základe vyššie uvedeného vyhodnotil kasačný súd sťažnosť ako dôvodnú. Krajský súd vec nesprávne právne posúdil, keď žalobu podanú sťažovateľom zamietol z dôvodu, že smeruje proti nesprávne rozhodnutiu. Nakoľko krajský súd sa nevyjadril k samotnej zákonitosti rozhodnutia žalovaného a ku hmotnoprávnej stránke veci, z dôvodu povahy kasačnej sťažnosti ako mimoriadneho opravného prostriedku nie je úlohou kasačného súdu, aby činnosť správneho súdu nahrádzal. Kasačný súd preto postupom podľa § 462 ods. 1 SSP napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie správneho súdu v Banskej Bystrici, a to s odkazom na § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

39. V ďalšom konaní bude úlohou správneho súdu vec opätovne prejednať a rozhodnúť, pričom bude viazaný právnym názorom vysloveným kasačným súdom v tomto rozsudku (§ 469 SSP). Nakoľko predmetom súdneho prieskumu pred správnym súdom bude fiktívne rozhodnutie, ktoré je per se nepreskúmateľné a zrušenie a vrátenie veci žalovanému nemožno už aj vzhľadom na dĺžku trvania súdneho konania pokladať za účinný nástroj súdnej ochrany, bude povinnosťou správneho súdu zvoliť postup predpokladaný § 193 SSP.

40. Právo na náhradu trov kasačného konania bude predmetom rozhodovania správneho súdu v zmysle § 467 ods. 3 SSP. O výške náhrady trov konania rozhodne vyšší súdny úradník samostatným uznesením (§ 175 ods. 2 SSP).

41. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný riadny opravný prostriedok.

