

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1Svk/67/2022
Identifikačné číslo spisu: 3022200128
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2024
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Fečík
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:3022200128.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Fečíka (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD., LL.M. a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M, v právnej veci žalobcu U. U. U., bytom X. XXX/XX., P., proti žalovanému (sťažovateľovi): Mesto Púchov, so sídlom Štefánikova 821/21, Púchov, právne zastúpený JUDr. ANTON ŠKOLEK & PARTNERS, s.r.o. advokátska kancelária so sídlom Treskoňova 816/1, Bytča, IČO: 47 253 223, v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: KPRED2022/638/1005 z 27.1.2022, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13S/33/2022-48 z 17.8.2022, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanému úplnú náhradu trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.
Priebeh administratívneho konania

1. Žalobca požiadal listom z 2.11.2021 Mestský úrad Púchov o sprístupnenie informácie v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) označenej ako „odborné stanovisko č. 41/19 vypracované C.. K.

L. z Y. k vyčísleniu hodnoty pripokládky chráničky Mesto Púchov (ktoré bolo fakturované faktúrou č. 49/2019 zo dňa 15.2.2019, zaevidovanej dňa 11.12.2018, uhradenej dňa 28.3.2019 a na stránke www.puchov.sk zverejnenej dňa 10.4.2019)“ (ďalej aj „odborné stanovisko“).

2. Mestský úrad Púchov (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodol o žiadosti žalobcu rozhodnutím č. KPRED2021/3308/32881 z 11.11.2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) tak, že žiadosti žalobcu nevyhovelo a požadovanú informáciu nespřístupnil v celom rozsahu. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že v danom prípade požadovaná informácia nesúvisí s nakladaním s majetkom mesta a verejnými prostriedkami, pretože závery predmetného odborného posudku nie sú podkladom, súčasťou ani obsahom žiadneho právneho úkonu, účastníkom ktorého by bolo mesto a predmetom ktorého by bolo nakladanie s majetkom mesta alebo verejnými prostriedkami, peňažné alebo iné vecné plnenie zo strany mesta alebo v prospech mesta. Závery plynúce z požadovaného odborného stanoviska mesto zatiaľ žiadnym spôsobom nevyužilo ani nepoužilo a preto majú vyslovene len interný prevádzkový charakter. Nie je však vylúčené, že požadovaná informácia bude v budúcnosti predmetom vyjednávania so zmluvnými partnermi a bude slúžiť ako podklad pre uzatvorenie zmluvného vzťahu. Nakoľko informácia nebola použitá, je v záujme obyvateľov mesta nespřístupniť ju, pretože jej sprístupnením by mohla byť zhoršená vyjednávacía pozícia mesta vo vzťahu k potencionálnym zmluvným partnerom a zmluvným podmienkam, ktoré chce mesto s nimi dohodnúť. Z tohto pohľadu je nezverejnenie požadovanej informácie v záujme riadneho výkonu povinností mesta pri správe majetku mesta a to najmä v záujme dodržania zásady hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti a účelnosti použitia verejných prostriedkov.

3. Voči prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, v ktorom predovšetkým namietal, že nespřístupnenie informácie nemožno podradiť pod žiadny zo zákonných dôvodov uvedených v § 8 až § 11 zákona o slobode informácií.

4. O podanom odvolaní rozhodol žalovaný rozhodnutím č.: KPRED2022/638/1005 z 27.1.2022 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) tak, že odvolanie žalobcu podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Z odôvodnenia rozhodnutia žalovaného vyplýva, že žalovaný sa v celom rozsahu stotožnil s argumentáciou prvostupňového orgánu. Žalovaný dodal, že súhlasí s názorom, že je dôvodná potreba pri plnení úloh podľa § 7 ods. 1 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí nespřístupniť informácie, ktorých zverejnením by mohla byť zhoršená vyjednávacía pozícia mesta vo vzťahu k potencionálnym zmluvným partnerom a zmluvným podmienkam, ktoré chce mesto s nimi dohodnúť. Žalovaný má ďalej za to, že požadovaný druh informácií nespadá pod pojem povinne sprístupňovanej informácie podľa § 3 zákona o slobode informácií, pretože sprístupnením informácie by bola ohrozená schopnosť zabezpečiť spôsobilosť mesta pri plnení úloh v zmysle zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Požadovaná informácia má charakter vnútornej informácie, pretože nie je informáciou, ako mesto nakladalo s majetkom, ale má slúžiť pre ďalší postup v budúcnosti ako podklad interných porád a konzultácií. Požadovaná informácia je odborným stanoviskom týkajúcim sa vyčíslenia hodnoty pripokládky chráničky. Nie je informáciou o tom, čo sa uskutočnilo, ale o tom, čo by mohlo byť.

II.

Konanie na krajskom súde

5. Žalobca sa (všeobecnou) správnu žalobou včas podanou na Krajskom súde v Trenčíne (ďalej len „krajský súd“) domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia rozhodnutia žalovaného a vrátenia mu veci na ďalšie konanie.

6. Podľa žalobcu sa na požadovanú informáciu nevzťahuje žiaden z dôvodov uvedených v § 8 až § 11 zákona o slobode informácií, pre ktorý by bolo možné informáciu nespřístupniť. Žalobca zdôraznil, že odborné stanovisko bolo získané za verejné prostriedky a vzniklo na základe odbornej úvahy znalkyne a teda nemôže byť vydávané za vnútornú konzultáciu. Rozhodnutie žalovaného vyhodnotil žalobca za arbitrárne, pretože nie je náležité a dostatočne odôvodnené, pričom sa žalovaný schoval za všeobecné frázy o zabezpečení spôsobilosti uskutočňovať svoje úlohy. Nezmyselnou bola žalovaného

argumentácia o tom, že je v záujme obyvateľov mesta požadovanú informáciu nesprístupniť a že by mohla byť zhoršená vyjednávacía pozícia mesta vo vzťahu k zmluvným partnerom a zmluvným podmienkam, ktoré chce mesto s nimi dohodnúť. Žalobca zdôraznil, že akékoľvek nakladanie s majetkom mesta sa musí uskutočniť v súlade so zákonnými pravidlami verejnej súťaže a podľa nich sa podmienky s potencionálnymi partnermi nedojednávajú individuálne, lebo musia byť určené vopred a sú voči všetkým potencionálnym partnerom od začiatku kogentne rovnaké, pričom tí partneri ani vopred nie sú známi, pretože sa zistia až po ich prihlásení sa do vyhlásenej verejnej súťaže. Žalobca dodal, že ak by sa pripustil názor žalovaného, tak by v princípe hocijaký dokument získaný za verejné finančné prostriedky mohol orgán verejnej správy kedykoľvek označiť za svoju „vnútornú konzultáciu a poradu“, aby tak zabránil jeho sprístupneniu a verejnej kontrole v zmysle zákona o slobode informácií. Súčasne žalobca poukázal na rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č.k. 11S/231/2019-48 z 21.9.2021 vydaný v obdobnej veci. Záverom žalobca uzavrel, že rozhodnutie žalovaného vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov a zároveň došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, čo malo za následok vydanie nesprávneho rozhodnutia.

7. Žalovaný vo svojom vyjadrení navrhol žalobu ako nedôvodnú zamietnuť. Uviedol, že trvá na svojom rozhodnutí ako i jeho odôvodnení. Zopakoval argumentáciu obsiahnutú v rozhodnutí a dodal, že posúdením princípu prevažovania verejného záujmu dospel k jednoznačnému záveru, že v tomto prípade je nutné obmedziť právo žalobcu (jednotlivca) na informácie (aj keď len dočasne) v dôsledku možného porušenia ochrany verejného záujmu (ohrozenia budúceho efektívneho využitia verejných prostriedkov v prospech obyvateľov mesta), ku ktorému by zverejnením požadovanej informácie došlo.

8. Krajský súd rozsudkom č.k. 13S/33/2022-48 z 17.8.2022 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie a zároveň zaviazal žalovaného zaplatiť žalobcovi plnú náhradu trov konania.

9. Napadnutý rozsudok odôvodnil krajský súd predovšetkým tým, že:

- rozhodnutie žalovaného je založené na nesprávnom právnom posúdení a na názoroch, ktoré absolútne nerešpektujú princípy dobrej verejnej správy,
- žalobca sa domáhal zaslania odborného stanoviska, ktoré si žalovaný objednal a za ktoré aj zaplatil. Žalovaný ako povinná osoba v zmysle § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií jednoznačne pri svojej činnosti, ktorej výsledkom bolo zaobstaranie si predmetného odborného stanoviska, nakladal s verejnými prostriedkami, v dôsledku čoho nebol daný žiaden zákonný dôvod na nesprístupnenie odborného stanoviska,
- dôvod nesprístupnenia uplatnený žalovaným nie je obsiahnutý ani v zákone o slobode informácií a ani v žiadnom inom právnom predpise,
- je neudržateľná argumentácia žalovaného spočívajúca v tom, že žalovaný posúdením princípu prevažovania verejného záujmu dospel k jednoznačnému záveru, že v tomto prípade je nutné obmedziť právo žalobcu (jednotlivca) na informácie (aj keď len dočasne) v dôsledku možného porušenia ochrany verejného záujmu (ohrozenia budúceho efektívneho využitia verejných prostriedkov v prospech obyvateľov mesta), ku ktorému by zverejnením požadovanej informácie došlo. Takéto zdôvodnenie je v príkrom rozpore s princípmi dobrej verejnej správy a preto je neakceptovateľné,
- žalovaným poukazované uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. II. ÚS 514/2010 z 7.12.2010 sa týkalo vecí s odlišnými skutkovými okolnosťami a preto ho nebolo možné v danom prípade aplikovať.

III.

Konanie na kasačnom súde

10. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (ďalej aj „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), pretože krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným

postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a súčasne rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Sťažovateľ kasačnému súdu navrhol napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

11. Podanie kasačnej sťažnosti sťažovateľ odôvodnil vo vzťahu nesprávneho právneho posúdeniu predovšetkým tým, že:

- krajský súd pochybil, keď na prejednávajúcu vec neaplikoval uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 514/2010 z 7.12.2010 a túto vec naopak posúdil formalisticky,
- požadovaná informácia mala povahu vnútornej informácie, pričom vnútorné porady a konzultácie sú v zmysle predmetného rozhodnutia ústavného súdu výnimkou zo všeobecného práva na sprístupnenie informácií, pričom rozhodnutie žalovaného bolo v tomto smere dostatočne odôvodnené,
- krajský súd nesprávne posúdil konflikt medzi súkromným záujmom žalobcu na sprístupnenie informácie a verejným záujmom sťažovateľa využiť odborné stanovisko pri vyjednávaní s potencionálnymi zmluvnými partnermi.

12. Vo vzťahu k porušeniu práva na spravodlivý súdny proces sťažovateľ predovšetkým namietal nedostatočné, zmätočné, nejasné, nepresvedčivé a nepreskúmateľné odôvodnenie napadnutého rozsudku.

13. Žalobca sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil so závermi vyjadrenými v napadnutom rozsudku krajského súdu, na základe čoho navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. Súčasne poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Svk/5/2022 z 27.6.2022 týkajúci sa sčasti totožnej veci.

IV.

Právny názor kasačného súdu

14. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal žalovaný - sťažovateľ v lehote včas [§ 443 ods. 2 písm. a) SSP v znení účinnom do 30.6.2023], preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu.

15. Právo na informácie je neoddeliteľne spojené s materiálnym právnym štátom. Len v slobodnom, demokratickom a právnom štáte sa totiž verejná moc realizuje v informačne otvorenom priestore. Opakom uvedeného je kabinetný výkon verejnej moci spojený s obmedzeným informovaním o jeho obsahu. Rozdiel medzi uvedenými formami výkonu verejnej moci následne spočíva aj v tom, ako je prístup k informáciám normatívne upravený. S demokraciou a slobodou je totiž spojený princíp spočívajúci v tom, že všetky informácie sa považujú za verejne prístupné, okrem tých, ktoré sú výslovne označené ako utajené či neverejné. V uvedenom kontexte preto právo na informácie neznamena len právo jednotlivca vyhľadať a získať informáciu ale aj prostriedok kontroly výkonu verejnej moci zo strany verejnosti (porovnaj nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 830/2016 z 2.2.2017).

16. Normatívnym pretavením ústavne garantovanej deklarácie práva na prístup k informáciám vyjadrenej v čl. 26 ods. 1, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) je potom zákon o slobode informácií. Podľa tohto zákona môže povinná osoba neposkytnúť požadovanú informáciu len na základe niektorého zo zákonných dôvodov vymedzených v § 8 až § 13, resp. v prípade, ak jej poskytnutie vylučuje osobitný zákon (viď rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sži 4/2009 z 21.4.2010).

17. Na podklade uvedeného sa kasačný súd stotožňuje s názorom žalobcu ako i krajského súdu, že z prvostupňového rozhodnutia ako i rozhodnutia žalovaného a to, či už z ich záhlaví, výrokov alebo odôvodnení nevyplýva uvedenie žiadneho konkrétneho zákonného dôvodu upraveného v zákone o

slobode informácií, resp. v osobitnom zákone, podľa ktorého nebola žalobcovi požadovaná informácia sprístupnená. Už len táto skutočnosť má za následok nepreskúmateľnosť a arbitrárnosť týchto rozhodnutí.

18. Vo svojej podstate žalovaný založil svoji argumentáciu spojenú s neprístupnením odborného stanoviska s poukázaním na závery vyplývajúce z uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 514/2010 z 7.12.2010.

19. Inak povedané sporným medzi žalobcom a žalovaným bolo to, či závery vyplývajúce z uvedeného rozhodnutia ústavného súdu sú aplikovateľné na prejednávajúcu vec. Zatiaľ čo žalobca prezentoval záver, že pre iné skutkové okolnosti nemožno dané rozhodnutie aplikovať a tento názor si osvojil v napadnutom rozsudku aj krajský súd, žalovaný prezentoval opačný záver a s poukazom naň odôvodnil aj kasačnú sťažnosť v časti namietaného nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom.

20. V tejto súvislosti preto kasačný súd poukazuje na to, že uznesením ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 514/2010 z 7.12.2010 bola pre zjavnú neopodstatnenosť odmietnutá ústavná sťažnosť podaná vo vzťahu k porušeniu čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 26 ods. 1 a 5 ústavy rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sži/4/2009 z 21.4.2010 v spojení s rozsudkom Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S 225/2007 z 13.5.2009. Predmetom posudzovania zo strany správnych súdov ako i ústavného súdu bolo neprístupnenie zvukového záznamu zo zasadnutia Vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) s odkazom na normatívne určenú neverejnosť schôdzí vlády v zmysle § 1a zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

21. Predmetom rozhodovania zo strany prvostupňového orgánu ako i žalovaného však bolo neprístupnenie dokumentu - odborného stanoviska získaného za prostriedky mesta.

22. Už z uvedeného porovnania je zjavné, že skutkové okolnosti a na ne nadväzujúca právna úprava sú v daných veciach tak odlišné, že závery vyplývajúce z uznesenia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 514/2010 z 7.12.2010 nemožno použiť na účel neprístupnenia odborného stanoviska.

23. Predovšetkým je potrebné zdôrazniť, že znenie § 1a zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy výslovne ustanovuje, že schôdze vlády sú neverejné. Práve vo vzťahu k takejto normatívnej úprave následne ústavný súd v uznesení sp. zn. II. ÚS 514/2010 z 7.12.2010 skonštatoval, že „orgány by mali mať možnosť chrániť svoje vnútorné konzultácie a porady tam, kde je to potrebné na zabezpečenie ich spôsobilosti uskutočňovať svoje úlohy.“

24. Žalobcom požadované odborné stanovisko však nebolo spojené so žiadnym zákonom ustanoveným dôvodom, ktorý by obmedzoval jeho sprístupnenie, resp. ustanovoval jeho neverejný charakter. Dané stanovisko súčasne ani nemalo povahu nejakej vnútornej konzultácie alebo porady, ako opakovane a sčasti zavádzajúco tvrdil žalovaný. Pokiaľ by aj dané odborné stanovisko bolo predmetom nejakých obchodných rokovaní medzi žalovaným a jeho obchodnými, resp. zmluvnými partnermi, je nutné akcentovať, že žalobca sa nedomáhal prostredníctvom žiadosti podľa § 14 zákona o slobode informácií sprístupnenia záznamu z takéhoto rokovania, resp. slovami žalovaného z takejto vnútornej konzultácie alebo porady. Nakoniec z podanej kasačnej sťažnosti zároveň vyplýva, že doposiaľ k takémuto rokovaniu ani nedošlo.

25. Zároveň a predovšetkým je potrebné zdôrazniť, že odborné stanovisko predstavuje dokument (informáciu), ktorý bol mestom získaný odplatne za prostriedky mesta. Takýto dokument nielenže nie je na rozdiel od schôdzí vlády neverejný, ale práve naopak s odkazom na § 10 ods. 2 písm. c), § 11 ods. 2 zákona o slobode informácií nemôže byť predmetom obmedzenia prístupu k informáciám. Z uvedených zákonných ustanovení totiž vyplýva, že aj keby boli inak dané dôvody obmedzenia prístupu k informáciám, tieto sa neuplatnia pri informácií získanej za verejné prostriedky. Pod verejnými prostriedkami sa pritom v zmysle § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozumejú finančné prostriedky, s

ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy, ktorými sú v zmysle § 3 ods. 1 písm. b) daného zákona s odkazom na znenie § 1 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení aj obce (mestá).

26. Na podklade uvedeného preto nemožno dospieť ani k záveru prezentovaného sťažovateľom, že by sprístupnením odborného stanoviska bol uprednostnený súkromný záujem žalobcu spočívajúci v sprístupnení informácie pred abstraktným verejným záujmom na jej utajení. Pri logike predostretej sťažovateľom by totiž bolo možné nesprístupniť, resp. utajiť akúkoľvek informáciu s odvolaním sa na bližšie neurčitú možnosť jej využitia pri vnútorných konzultáciách alebo poradách, čo by bolo nielenže v rozpore s účelom zákona o slobode informácií ale doslova popretím verejnej publicity verejnej správy.

27. Kasačný súd preto nezistil nesprávne právne posúdenie veci zo strany krajského súdu v rozsahu predpokladanom znením § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Rovnako pritom rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky aj v rozsudku sp. zn. 7Svk/5/2022 z 27.6.2022 týkajúcom sa sčasti totožnej veci.

28. Kasačný súd zároveň nezistil ani dôvodnosť kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP vo vzťahu k sťažovateľom namietanému odôvodneniu napadnutého rozsudku. Krajský súd v stručnosti zrozumiteľne vyhodnotil všetky právne relevantné skutočnosti týkajúce sa rozhodovanej veci. Samotná okolnosť, že sťažovateľ ako žalovaný s takýmto posúdením nesúhlasí, neznamená, že by sa k namietanému odôvodneniu mali vzťahovať také adjektíva, aké boli uvedené v kasačnej sťažnosti.

V.
Záver

29. Na podklade vyššie uvedeného preto kasačný súd nezistil dôvodnosť kasačnej sťažnosti a v nej uplatnených sťažnostných bodov.

30. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

31. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní mal úspech, priznal voči neúspešnému sťažovateľovi - žalovanému plnú náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP).

32. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

P o u č e n i e :

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

