

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Sžik/1/2021
Identifikačné číslo spisu: 1018200861
Dátum vydania rozhodnutia: 16. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1018200861.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Mališovej a prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., v právnej veci žalobcu: D. J. O., nar. XX.XX.XXXX, bytom X. XXX/X, XXX XX B., právne zastúpený: Advokátska kancelária Pacalaj, Palla & partneri, s.r.o., proti žalovanému (sťažovateľovi): Dopravný úrad, Letisko M. R. Štefánika, 823 05 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: 10379/2018/PKŠOB-2-10379 zo dňa 20.04.2018, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/91/2018-53 zo dňa 14.01.2020, v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/91/2018-78 zo dňa 21.07.2020, takto

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Žalobcovi sa p r i z n á v a právo na plnú náhradu trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie na krajskom súde

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej ako „krajský súd“) rozsudkom č. k. 5S/91/2018-53 zo dňa 14. januára 2020 (ďalej ako „rozsudok“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. 10379/2018/PKŠOB-2-10379 zo dňa 20.04.2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol tak, že žalobcovi priznal voči žalovanému úplnú náhradu trov konania. Opravným uznesením č.k. 5S/91/2018-78 zo dňa 21. júla 2020 krajský súd opravil záhlavie rozsudku tak, že v ňom opravil chybu v písaní v čísle preskúmaného rozhodnutia orgánu verejnej správy.

2. Podanou žalobou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia predsedu Dopravného úradu č. 10379/2018/PKŠOB-2-10379 zo dňa 20.04.2018 (ďalej ako „druhostupňové rozhodnutie“) a tiež rozhodnutia Dopravného úradu č. 07305/2018/OLP-004 zo dňa 05.03.2018 (ďalej ako „prvostupňové rozhodnutie“).

3. Obe rozhodnutia boli vydané v súvislosti s realizáciou práva žalobcu na slobodný prístup k informáciám podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) - (ďalej ako „infozákon“), keď žalobca podľa príslušných ustanovení infozákona požiadal „o sprístupnenie výsledkov štátneho odborného dozoru vykonaného na základe podnetu dňa 24.1.2018 zaslaného na Dopravný úrad formou elektronickej pošty pod názvom „Porušenie predpisov v oblasti výcviku posádok lietadiel - Žiadosť o prešetrenie“.

4. Správny orgán prvého stupňa rozhodol, že žiadosti žalobcu o poskytnutie informácie nevyhovuje, pretože požadovaná informácia je informáciou o výsledkoch kontrolných aktivít a ako taká je citlivou informáciou, ktorej sprístupnenie je zakázané ustanovením čl. 17 ods. 5 prílohy Národný program kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva k úprave Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky č. 8/2008 z 18. marca 2008, ktorou sa vydáva predpis L 17 Ochrana civilného letectva pred činními protiprávneho zasahovania - v platnom znení. Uvedené vyhodnotil správny orgán prvého stupňa ako okolnosť podľa § 11 ods. 1 písm. h) infozákona, ktorá je zákonnou prekážkou sprístupnenia požadovanej informácie.

5. Na základe riadneho opravného prostriedku žalobcu, vydal žalovaný vo veci druhostupňové rozhodnutie, ktorým tento zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil, a to fakticky na identickom právnom a skutkovom základe ako správny orgán prvého stupňa. Poukázal na citlivosť požadovaných informácií, ktoré môžu byť sprístupňované len vybraným subjektom, pričom žalobca medzi tieto subjekty nepatrí, a preto mu požadované informácie nemôžu byť poskytnuté.

6. Podanú správnu žalobu odôvodnil žalobca najmä tým, že na nesprístupnenie informácie je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, keď žalovaným tvrdeným dôvod pre nesprístupnenie informácie nemá zákonný základ. Namietal aj procesné pochybenia v priebehu správneho konania spočívajúce v tom, že jeho opravný prostriedok proti prvostupňovému rozhodnutiu bolo vybavené nesprávne. V neposlednom rade mal za to, že rozhodnutia správnych orgánov sú nepreskúmateľné a nezrozumiteľné, resp. že sa v nich správne orgány dostatočne nevysporiadali s jeho tvrdeniami a námietkami.

7. Krajský súd žalobe vyhovel, zrušil rozhodnutie žalovaného, pričom v odôvodnení rozsudku uviedol, že podľa jeho názoru z rozhodnutí správnych orgánov nevyplýva zdôvodnenie, prečo v prípade žalobcu sa nejedná o subjekt vymedzený v článku 5 Národného programu, a teda subjekt ktorému požadovanej informácii nemožno sprístupniť. Podľa názoru krajského súdu je nepostačujúco čo do dostatku dôvodov v rozhodnutí zdôvodnené aj prečo sa v prípade požadovanej informácie má jednať o citlivú informáciu, pričom prvostupňové rozhodnutie je v tomto smere celkom arbitrárne. Poukazuje tiež na to, že prvostupňový orgán sa v odôvodnení svojho rozhodnutia uspokojil len s konštatovaním, že sa jedná o citlivú informáciu v zmysle článku 17 ods. 5 prílohy Národný program kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva predpisu L17.

8. Podľa názoru krajského súdu, žalovaný sa nevysporiadal s námietkou a argumentáciou žalobcu, že Úprava č. 8/2008 je pri jeho právnom názore nulitým právnym aktom, pretože nebola publikovaná v Zbierke zákonov SR, a preto nemôže byť všeobecne záväzným právnym predpisom, spĺňajúcim kritériá predpisu v zmysle § 11 ods. 1 písm. h/ zákona č. 211/2000 Z.z.

9. Krajský súd prisvedčil aj procesnej námietke žalobcu o tom, že v konaní o podanom opravnom prostriedku žalobcu nebolo rozhodnuté zákonným spôsobom. Z obsahu administratívneho spisu vyplynulo, že po postúpení veci s opravným prostriedkom druhostupňovému správneho orgánu osobitná komisia vo veci zasadala (18.04.2018), táto opravný prostriedok žalobcu vyhodnotila ako odvolanie a stotožnila sa s právnym názorom prvostupňového orgánu. Preto Predsedovi Dopravného úradu navrhla, aby odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie Dopravného úradu potvrdil. Predseda Dopravného úradu dňa 20.04.2018 vydal rozhodnutie č. 10379/2018/PKŠOD-2-10379 podľa § 58 ods. 3 Správneho poriadku, teda ako orgán odvolací. Krajský súd preto dospel k záveru, že v

posudzovanom prípade vo veci síce konala a rozhodovala funkčne príslušná osoba, stalo sa tak formálne nesprávnym postupom. Uvedený postup žalovaného, ktorý vec predložil najprv osobitnej komisii a následne rozklad ako odvolanie zamietol, však podľa názoru krajského súdu „vzbudzuje pochybnosti o správnej úvahe konajúceho orgánu“.

10. Na základe vyššie uvedených skutočností krajský súd podľa § 191 ods. 1 písm. d) a g) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej ako „SSP“) rozhodol o zrušení rozhodnutia žalovaného a o vrátení veci žalovanému na ďalšie konanie. Pre úplnosť kasačný súd uvádza, že neušlo jeho pozornosti, že v odseku 40. odôvodnenia rozsudku krajský súd konštatuje, že „zároveň pre nepreskúmateľnosť zrušil aj prvostupňové rozhodnutie“, avšak toto konštatovanie krajského súdu nemá oporu vo výrokovvej časti rozsudku.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie k nej

11. Proti rozsudku krajského súdu podal včas dňa 09.03.2020 (doručenú krajskému súdu dňa 10.03.2020) kasačnú sťažnosť žalovaný (ďalej ako „sťažovateľ“), ktorý ju odôvodnil nesprávnym právnym posúdením veci zo strany krajského súdu.

12. Sťažovateľ uviedol, že sa nemôže stotožniť s rozsudkom krajského súdu v tej časti, v ktorej odkazuje na údajnú nepreskúmateľnosť rozhodnutí správnych orgánov na tom základe, že z nich nevyplýva „zdôvodnenie, prečo v prípade žalobcu sa nejedná o subjekt vymedzený v čl. 5 Národného programu, a teda subjekt, ktorému požadovanú informáciu nemožno sprístupniť“ (pozn.: kasačný súd prevzal z kasačnej časti len tento odkaz na rozsudok krajského súdu, keďže na túto časť sa viaže aj nadväzujúca argumentácia sťažovateľa). Podľa názoru sťažovateľa, povinná osoba nemá a ani nemá mať identifikovaného žiadateľa inak ako jeho tvrdením o tom, kto je (§ 14 ods. 2 infozákona). Poukázal na to, že povinná osoba podľa infozákona v lehotách zákonom určených na vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácie nemá možnosť a ani právne nástroje na to, aby skúmala skutočnú totožnosť žiadateľa o informácie, príp. jej osobitný status (v kontexte požadovanej informácie). Sťažovateľ tvrdil, že pre osobitosť konania v režime infozákona nepripadá do úvahy komukoľvek (verejnosti) sprístupniť citlivé údaje podľa článku 5 Národného programu. V súhrne sťažovateľ namietal, že krajský súd pri rozhodovaní nebral do úvahy § 3 a § 14 infozákona, čo malo - podľa jeho názoru - dopad na zákonnosť rozsudku krajského súdu.

13. Podľa názoru sťažovateľa je nesprávny aj ten právny názor krajského súdu, podľa ktorého malo dôjsť k nezákonnosti v procese konania o opravnom prostriedku žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu. Sťažovateľ poukázal na tie časti rozsudku krajského súdu, v ktorom je sťažovateľovi vytýkané, že vo veci síce rozhodol príslušný subjekt (predseda Dopravného úradu), avšak môžu byť pochybnosti o jeho správnej úvahe, keďže predseda Dopravného úradu najskôr vec predložil osobitnej komisii (tzv. rozkladovej komisii) a následne o podanom opravnom prostriedku rozhodol ako o odvolaní. V tejto súvislosti sťažovateľ namieta, že predseda Dopravného úradu nemá právne postavenie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, a preto veci, v ktorých rozhoduje o opravných prostriedkoch ako o „rozklade“ musia vyplývať z osobitnej právnej úpravy (napr. civilné letectvo, vnútrozemská plavba a pod.). Poukazuje na to, že takéto postavenie podľa infozákona nemá, t.j. o podanom opravnom prostriedku podľa infozákona nerozhoduje ako o rozklade, ale ako o odvolaní. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd pochybil, keď neprihliadal na vyššie uvedené skutočnosti, resp. súvisiacu právnu úpravu.

14. Ku kasačnej sťažnosti sa podaním zo dňa 12.05.2020 vyjadril žalobca, ktorý uviedol, že kasačná sťažnosť je neprípustná, keďže síce ju sťažovateľ odôvodnil „nesprávnym právnym posúdením veci“, v texte sťažnosti neuvádza náležitosť podľa § 440 ods. 2 SSP, t.j. v čom vidí nesprávnosť právnych názorov krajského súdu.

15. Podľa názoru sťažovateľa, samotná kasačná sťažnosť nereaguje na okolnosti, ktoré boli dôvodom zrušenia rozhodnutia sťažovateľa, a to nepreskúmateľnosť rozhodnutia a nedodržanie procesného postupu vo veci, ktoré sú podstatnými dôvodmi, na ktorých krajský súd koncipoval rozsudok vo veci.

16. Žalobca má za to, že sťažnosť je úplne absurdná, je založená na nelogickej argumentácii, ktorá je právne bezvýznamná - v tejto súvislosti uvádza, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti najmä: a) vôbec nereaguje na námietku krajského súdu, že v rozhodnutiach chýba odôvodnenie, prečo ide v danej veci o tzv. citlivé informácie, pričom citlivosť informácie musí byť odôvodnená určitým zákonným kritériom, podľa ktorého je možné vyhodnotiť informáciu ako „citlivú“, b) v otázke toho, že v odôvodnení nereaguje na to, prečo žalobca nespadá pod subjekty uvedené v čl. 5 Národného programu (ktorým citlivé informácie môžu byť sprístupnené) žalobca uvádza, že tento bod kasačnej sťažnosti je zavádzajúci, pretože už správnomu orgánu prvého stupňa bolo zrejmé, kto je žiadateľom o informácie a prečo o tieto informácie žalobca žiada.

17. Ku kasačnému bodu, v ktorom sťažovateľ uviedol, že o podanom opravnom prostriedku nebolo možné rozhodnúť ako o rozklade, žalobca uvádza, že aj táto námietka sťažovateľa je nesprávna. Má za to, že podľa čl. 122 Ústavy SR sú orgány štátnej správy len ústredné a miestne a keďže Dopravný úrad má pôsobnosť na celom území SR, nemôže ísť o miestny orgán štátnej správy. Podľa žalobcu platí, že ak by Dopravný úrad nebol ústredným orgánom štátnej správy, bol by „mimoústavný“. Poukazuje tiež na to, že ustanovenie § 19 ods. 2 infozákona explicitne upravuje rozklad - ako riadny opravný prostriedok (podľa infozákona) vo veciach, v ktorých rozhoduje v prvom stupni ústredný orgán štátnej správy.

18. Žalobca poukázal na to, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti vôbec nereagoval na podstatné zistenie krajského súdu spôsobujúce nepreskúmateľnosť rozhodnutí správnych orgánov, a to, že orgány verejnej správy nemohli požadované informácie žalobcovi neposkytnúť z dôvodu nulity Úpravy č. 8/2008, ktorá nie je všeobecne záväzným právnym predpisom. Má za to, že nulita uvedeného aktu ministerstva znamená, že sťažovateľ nemôže obmedziť sprístupnenie výsledkov kontroly žalobcovi, pretože nemá žiadny podklad pre aplikáciu ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h) infozákona.

19. Na základe vyššie uvedenej argumentácie, žalobca navrhuje, aby kasačný súd podanú kasačnú sťažnosť sťažovateľa v plnom rozsahu zamietol a aby žalobcovi priznal voči žalovanému právo na náhradu trov konania, vrátane trov právneho zastúpenia.

III.

Konanie na kasačnom súde, stručný priebeh administratívneho konania

20. Prejednávaná vec bola dňa 07.07.2020 predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky - ako súdu príslušnému na konanie a rozhodnutie - podľa právnej úpravy účinnej k danému dňu. Na Najvyššom súde Slovenskej republiky bola vec náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 2S - sp.zn.: 2Sžik/1/2020 (a následne po odstránení vytýkaných nedostatkov a po opätovnom predložení vecí kasačnému súdu, bola vec pridelená sp.zn.: 2Sžik/1/2021). S účinnosťou ku dňu 1. augusta 2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) začal svoju právomoc vykonávať Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, pričom k tomuto dňu prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky výkon súdnictva vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety náhodným výberom pridelená na rozhodnutie kasačnému senátu 4S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia (pod pôvodnou spisovou značkou).

21. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd postupom podľa § 452 a nasl. SSP preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 SPP, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 137 SPP).

22. Úlohou najvyššieho správneho súdu ako súdu kasačného bolo posúdiť správnosť právnych záverov krajského súdu, ktorý po preskúmaní rozhodnutia žalovaného a prvostupňového rozhodnutia dospel vo výroku k záveru, že rozhodnutie sťažovateľa je nezákonné, zrušil ho a vec vrátil sťažovateľovi na ďalšie konanie. Tento záver odôvodnil najmä tým, že rozhodnutia správnych orgánov nie je sú dostatočne odôvodnené, sú nepreskúmateľné, ako aj z dôvodu, že pri vydávaní druhostupňového rozhodnutia došlo k procesnému pochybeniu (v rámci správneho konania).

23. Pre účely rozhodovania vo veci sa kasačný súd oboznámil aj s administratívnym spisom, z ktorého považoval za preukázaný nasledovný skutkový stav relevantný pre súdenú vec:

- Žalobca dňa 21.02.2018 podal na Dopravný úrad elektronickú žiadosť o sprístupnenie informácie podľa infozákona. Požadovaná informácia bola vymedzená nasledovne: „Žiadam o sprístupnenie výsledkov štátneho odborného dozoru vykonaného na základe podnetu zo dňa 24.1.2018 zaslaného na Dopravný úrad formou elektronickej pošty pod názvom „Porušenie predpisov v oblasti výcviku posádok lietadiel - Žiadosť o prešetrovanie“.

- Dopravný úrad prvostupňovým rozhodnutím žiadosti žalobcu v plnom rozsahu nevyhovел, čo odôvodnil tým, že ide o citlivé informácie a že žalobca nie je osobou, ktoré by tieto citlivé informácie mohli byť sprístupnené.

- Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca rozklad, ktorý odôvodnil nesprávnym právnym posúdením veci a tým, že prvostupňové rozhodnutie považoval za nepreskúmateľné.

- Prvostupňový správny orgán listom zo dňa 09.04.2018 predložil opravný prostriedok žalobcu predsedovi Dopravného úradu (sťažovateľovi).

- Dňa 18. apríla 2018 zasadala k veci osobitná komisia Dopravného úradu, ktorá dospela k záveru, že prvostupňové rozhodnutie je správne a zákonné, resp. „stotožnila sa s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu v plnom rozsahu“.

- Sťažovateľ následne dňa 20.04.2018 vydal druhostupňové rozhodnutie, o ktorom rozhodol ako o odvolaní, a to tak, že odvolanie (rozklad) žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Aj sťažovateľ poukázal na okolnosti brániace sprístupneniu požadovaných informácií (žalobca nie je oprávneným subjektom a ide o citlivú informáciu). Rovnako ako prvostupňový správny orgán, aj sťažovateľ poukázal na § 11 ods. 1 písm. h) infozákona a deklaroval, že existujú „osobitné predpisy“, ktoré sprístupneniu informácie bránia. Uviedol, že sprístupnenie informácie „je zakázané ustanovením čl. 17 ods. 5 prílohy Národný program kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva predpisu L 17.“

IV.

Právne názory kasačného súdu

24. Najvyšší správny súd preskúmal závery krajského súdu, oboznámia sa zároveň so skutkovými podkladmi obsiahnutými v administratívnom spise, z ktorých krajský súd pri rozhodovaní vychádzal a berúc do úvahy platnú právnu úpravu, ako aj právnu úpravu účinnú v čase spáchania správneho deliktu, resp. v čase rozhodovania o nich, ako aj rozhodovaciu prax, nevhliadol v námietkach sťažovateľa takú relevanciu a presvedčivosť, aby mohol kasačnej sťažnosti vyhovieť.

25. V ďalších častiach tohto odôvodnenia sa kasačný súd vyjadrí ku konkrétnym námietkam sťažovateľa tak, ako bolo tieto možné vyabstrahovať z textu sťažnosti.

26. Podľa § 11 ods. 1 písm. h) infozákona, povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nespístupní, ak h) sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov(24b) <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2000/211/20211101>> okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy,(24b) <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2000/211/20211101>>.

27. Podľa § 19 ods. 2, posledná veta - infozákona, proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy možno podať rozklad, o ktorom rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy.

28. Podľa čl. 17 ods. 5 Národného programu kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva k Úprave Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. 8/2008 z 18. marca 2008, ktorou sa vydáva predpis L 17 OCHRANA CIVILNÉHO LETECTVA PRED ČINMI PROTIPRÁVNEHO ZASAHOVANIA - Úprava č. 8/2008 MDPT SR, ktorou sa vydáva predpis L 17 Ochrana civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania - „(5) Výsledky monitorovaní a súvisiace dokumenty z kontrolných aktivít sú citlivé informácie, ktoré sú poskytnuté len oprávneným osobám alebo subjektom uvedeným v čl. 5 a osobám, ktorým to vyplýva z pracovného postavenia a plnenia pracovných úloh.“

29. Podľa čl. 5 Národného programu kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva k Úprave Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. 8/2008 z 18. marca 2008, ktorou sa vydáva predpis L 17 OCHRANA CIVILNÉHO LETECTVA PRED ČINMI PROTIPRÁVNEHO ZASAHOVANIA - Úprava č. 8/2008 MDPT SR, ktorou sa vydáva predpis L 17 Ochrana civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania - “Systém kontroly kvality bezpečnostnej ochrany tvoria tieto stupne: a) ministerstvo a stála komisia³⁾ (ďalej len „komisia“) ako I. stupeň, b) letecký úrad ako II. stupeň, c) subjekty uvedené v čl. 4 ods. 4 písm. a) vytvárajúce vnútorný systém kontroly kvality ako III. stupeň.“

30. Podľa čl. 4 ods. 4 písm. a) Národného programu kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva k Úprave Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. 8/2008 z 18. marca 2008, ktorou sa vydáva predpis L 17 OCHRANA CIVILNÉHO LETECTVA PRED ČINMI PROTIPRÁVNEHO ZASAHOVANIA - Úprava č. 8/2008 MDPT SR, ktorou sa vydáva predpis L 17 Ochrana civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania - „Na systéme kontroly kvality bezpečnostnej ochrany sa podieľajú a) prevádzkovateľ letiska, prevádzkovateľ leteckého pozemného zariadenia, letecký prevádzkovateľ, poskytovateľ letových prevádzkových služieb, poskytovateľ služieb podľa § 45 ods. 1 písm. c), d) a e) leteckého zákona, oprávnený zástupca zúčastnený na leteckej doprave, oprávnený poštový podnik zúčastnený na leteckej doprave a ostatné subjekty povinné vytvoriť vnútorný systém kontroly kvality bezpečnostnej ochrany ...“

31. Kasačný súd poukazuje na skutočnosť, že druhostupňové rozhodnutie, t.j. rozhodnutie sťažovateľa bolo zrušené podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP (rozhodnutie - „je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov“) a podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP (v rámci konania pred orgánmi verejnej správy - došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej). Krajský súd sa preto meritórnym otázkam s vecou súvisiacim venoval len okrajovo, čo za daných dôvodov zrušenia rozhodnutia sťažovateľa, nie je možné považovať za pochybenie krajského súdu. V tomto kontexte bude preto aj kasačný súd koncipovať odôvodnenie tohto rozsudku, a to v nadväznosti na kasačné námietky sťažovateľa. V zhode s názorom žalobcu, aj kasačnému súdu sa javí, že časť argumentácie obsiahnutá v kasačnej sťažnosti nereaguje na dôvody, ktoré tvorili základ pre zrušenie rozhodnutia žalovaného.

32. Kasačný súd pripomína, že dôvodom zrušenia rozhodnutia sťažovateľa (pozn.: v odseku 40. rozsudku krajského súdu sa nesprávne uvádza, že sa zrušuje aj prvostupňové rozhodnutie, toto však výrokom rozsudku zrušené nebolo), bolo to, že uvedené rozhodnutie vyhodnotil krajský súd ako nepreskúmateľné (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP). Krajský súd v tomto zmysle vytyka sťažovateľovi najmä to, že

- tento v odôvodnení druhostupňového rozhodnutia nereaguje na to, prečo by žalobca nemal spadať pod čl. 5 Národného programu kontroly kvality bezpečnostnej ochrany civilného letectva k Úprave Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR č. 8/2008 z 18. marca 2008, ktorou sa vydáva predpis L 17 OCHRANA CIVILNÉHO LETECTVA PRED ČINMI PROTIPRÁVNEHO ZASAHOVANIA - Úprava č. 8/2008 MDPT SR, t.j. ako subjekt, ktorému by požadovaná informácia mohla byť sprístupnená,

- sťažovateľ, resp. prvostupňový správny orgán sa v rozhodnutiach dostatočne nevysporiadali s právnym režimom toho, prečo je požadovaná informácia „citlivou informáciou“, t.j. prečo by to mal existovať dôvod pre neprístupnenie informácie cez prizmu právnej povahy požadovanej informácie

- žalobca nedostal v rozhodnutiach správnych orgánov odpoveď na to, prečo sa Úprava č. 8/2008 Z.z., ktorá nemá povahu všeobecne záväznej právnej úpravy (žalobca ju dokonca považuje za nulitný akt), tvorí právny základ pre neprístupnenie informácie.

33. V prvom rade je potrebné uviesť, že z vyššie uvedených troch podstatných námietok reagoval sťažovateľ len na prvú, t.j. vyjadril sa len k otázke žalobcu ako subjektu (podľa čl. 5 Národného programu). Aj v tomto kontexte uviedol skôr procesnú obranu v tom zmysle, že orgány verejnej správy nemajú možnosť zistiť v rámci konania o infožiadosti, či nejaký subjekt spadá alebo nespadá do kategórie subjektov uvedených v čl. 5 Národného programu.

34. Kasačný súd uvádza, že predmetná argumentácia sťažovateľa nie je pre súdenú vec kľúčová, keďže v skutočnosti dokonca táto nie je reálnou obranou proti právnym názorom krajského súdu. Krajský súd totiž v napadnutom rozsudku netvrdí, že žalobca je osobou spadajúcou pod čl. 5 Národného programu alebo že takou osobou nie je, ale deklaruje, že v rozhodnutí sťažovateľa (resp. v prvostupňovom rozhodnutí) nie je dostatočne odôvodnené, prečo do tejto kategórie nespadá.

35. Krajský súd v uvedenom kontexte netvrdil, že si sťažovateľ (alebo prvostupňový správny orgán) mal v rámci konania o podanej infožiadosti dodatočnými úkonmi zisťovať od žalobcu, či tento spadá alebo nespadá do jednej z kategórií tzv. privilegovaných subjektov, ktorým by sa inak osobitne chránená informácia mohla poskytnúť (čl. 17 ods. 5 Národného programu). Krajský súd orgánom verejnej správy vytykal to, že samotné rozhodnutia (prvostupňové ani druhostupňové rozhodnutie) neobsahujú vymedzenie toho, prečo žalobca nespadá ani do jednej z týchto kategórií privilegovaných subjektov (keď v skutočnosti predmetné rozhodnutia ani len všeobecný prepis privilegovaných subjektov, ktorým by sa požadovaná informácia mohla poskytnúť v osobitnom režime, ak zároveň platí, že táto nemôže byť sprístupnená komukoľvek podľa infozákona).

36. Zjednodušene povedané, žalobou napadnuté rozhodnutia obsahujú len odkazy na údajne privilegované kategórie oprávnených osôb (odkazom na čl. 17 ods. 5 Národného programu, resp. čl. 5 Národného programu), neobsahujú však vymedzenie, kto do týchto skupín spadá a následne odôvodnenie, že prečo žalobca nespadá ani do jednej z týchto kategórií. Bez ohľadu na uvedené má kasačný súd za to, že zistenie, či žalobca spadá alebo nespadá do jednej z týchto kategórií privilegovaných subjektov na oboznámenie sa s danou informáciou (ak táto nemôže byť sprístupnená komukoľvek), by mal byť sťažovateľ spôsobilý identifikovať z úradnej moci.

37. Kasačný súd sa z týchto dôvodov nemohol stotožniť s námietkou sťažovateľa, že krajský súd vec nesprávne posúdil, keď neprihliadal na § 3 a § 14 infozákona,

keďže táto námietka vo svojej podstate nekorešponduje s dôvodom, v ktorom videl krajský súd právny základ pre zrušenie rozhodnutia sťažovateľa.

38. Odhliadnuc od uvedeného, kasačný súd pripomína, že sťažovateľ v texte sťažnosti neprezentoval žiadne argumenty, ktoré by negovali záver krajského súdu o nepreskúmateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy. V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že rozhodnutia orgánov verejnej správy nedávajú žalobcovi kvalifikovanú odpoveď ani na ďalšie dve otázky (prečo je požadovaná informácia „citlivou informáciou“ a či je možné obmedzenie prístupnosti informácie viazať podľa § 11 ods. 1 písm. h) infozákona na predpis, ktorý nie je všeobecne záväzný), pričom na uvedené sťažovateľ v texte kasačnej sťažnosti vôbec nereaguje. Podľa názoru kasačného súdu sú pritom uvedené otázky podstatné pre samotnú vec a už len absencia týchto názorov v rozhodnutiach orgánov verejnej správy je aj podľa názoru kasačného súdu dostatočné na zrušenie rozhodnutia sťažovateľa a na vrátenie veci sťažovateľovi na ďalšie konanie.

39. Aj podľa názoru najvyššieho správneho súdu má mať žalobca v rozhodnutiach orgánov verejnej správy dostatočne odôvodnené, či naozaj ide o „citlivú informáciu“, ktorá nemôže byť prístupná komukoľvek (podľa infozákona), ale len privilegovaným subjektom a ak áno, jednoznačné uvedenie toho, kto spadá do tejto kategórie privilegovaných subjektov a či, resp. prečo do týchto skupín nie je možné zaradiť aj žiadateľa. Žalobca má v neposlednom rade právo na to, aby sa správne orgány vysporiadali aj s tým, či sa podľa § 11 ods. 1 písm. h) za „osobitný predpis“, ktorý by mohol tvoriť základ pre obmedzenie prístupu k informáciám, môže považovať aj taký akt, ktorý nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu.

40. Vyššie uvedené podstatné otázky v rozhodnutiach správnych orgánov nie sú riešené vôbec alebo len nedostatočne, resp. marginálne, a preto kasačný súd dospel k záveru, že právny názor krajského súdu o nepreskúmateľnosti a nedostatočnom odôvodnení rozhodnutí orgánov verejnej správy je správny. Kasačná sťažnosť sťažovateľa tento záver nebola spôsobilá kvalifikovaným spôsobom spochybniť ani vyvrátiť, keď tejto otázke (nepreskúmateľnosť a nedostatočné odôvodnenie správnych rozhodnutí) sa sťažovateľ meritórne v texte podanej kasačnej sťažnosti ani nevenuje.

41. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky si pritom dovoľuje upriamiť pozornosť sťažovateľa na odseky 42. a 43. rozsudku krajského súdu, z ktorých - paradoxne - vyplýva vecná správnosť právnych názorov orgánov verejnej správy o nesprístupnení požadovaných informácií, keď krajský súd má za to, že požadované informácie môžu byť hodnotené ako „citlivé informácie“, že môže ísť o informácie, pri ktorých prístupnosť iným osobám ako privilegovaným subjektom môže byť vylúčené, ďalej má za to, že verejný záujem na prístupnosti požadovanej informácie neprevažuje nad verejným záujmom na ochrane civilného letectva pred činmi protiprávneho zasahovania, že prístupnosť informácie nie je možné vylúčiť negatívny vplyv na systém ochrany civilného letectva a pod. Predmetnými úvahami potom krajský súd indikoval orgánom verejnej správy aj svoj hmotnoprávny pohľad na vec, avšak súd odôvodnením rozsudku nemohol suplovať vlastnú činnosť orgánov verejnej správy, a preto rozhodol o zrušení rozhodnutia sťažovateľa a o vrátení veci na ďalšie konanie pre účely zákonného odôvodnenia predmetných rozhodnutí (dostatočné a zrozumiteľné odôvodnenie, vrátane vysporiadania sa s námietkami žalobcu).

42. Z rozsudku krajského súdu vyplýva, že tento v rámci konania sťažovateľa identifikoval aj ďalšie pochybenie spočívajúce v tom, že žalobca podal proti prvostupňovému rozhodnutiu (rozhodnutiu Dopravného úradu) rozklad, o ktorom rozhodol predseda Dopravného úradu ako o odvolaní, a to po predchádzajúcom vyjadrení osobitnej komisie Dopravného úradu.

43. Podľa názoru sťažovateľa, Dopravný úrad nie je ústredným orgánom štátnej správy, a preto proti rozhodnutiam vydaným Dopravným úradom v prvom stupni nie je možné podať rozklad. Žalobca tvrdí, že orgány štátnej správy môžu byť len „ústredné“ a „miestne“ a keďže Dopravný úrad má celoštátnu pôsobnosť, musí ísť o ústredný orgán štátnej správy. Žalobca preto dôvodí, že vo veci mal predseda rozhodnúť ako o rozklade, nie ako o odvolaní.

44. Sťažovateľ má za to, že krajský súd nesprávne právne vec posúdil, keď má za to, že o podanom rozklade mal rozhodnúť predseda Dopravného úradu v režime rozkladu. V tejto súvislosti však kasačný súd uvádza, že tento právny názor z rozsudku krajského súdu neidentifikoval. Je pravdou, že v odseku 36. odôvodnenia rozsudku krajského súdu sa nachádza názor o tom, že vo veci malo byť rozhodnuté ako o rozklade, avšak predmetný odsek sa javí ako reprodukcia úvah žalobcu zo strany krajského súdu.

45. Vlastný názor krajského súdu je obsiahnutý v odseku 39. odôvodnenia, podľa ktorého „39. V posudzovanom prípade vo veci síce konala a rozhodovala funkčne príslušná osoba, stalo sa tak formálne nesprávnym postupom. Uvedený postup žalovaného, ktorý vec predložil najprv osobitnej komisii a následne rozklad ako odvolanie zamietol, vzbudzuje pochybnosti o správnej úvahe konajúceho orgánu.“.

46. Z uvedeného záveru nevyplýva, že vo veci opravného prostriedku malo byť rozhodnuté ako o rozklade. Naopak, kasačnému súdu sa javí, že právny názor krajského súdu svedčí skôr v prospech toho, že vo veci malo byť rozhodnuté ako o odvolaní, keď krajský súd ako nedostatok vo veci identifikoval práve to, že vec bola predložená osobitnej komisii a že predseda Dopravného úradu rozhodol na základe návrhu tejto komisie, čo - podľa názoru krajského súdu - „vzbudzuje pochybnosti o správnej úvahe konajúceho orgánu“.

47. Krajský súd teda konaniu pred sťažovateľom vytýkal procesnú vadu, ktorá spočívala v tom, že o odvolaní nerozhodol sám (autonómne) predseda Dopravného úradu, ale že jeho rozhodnutie bolo determinované odporúčaním osobitnej komisie, a teda môžu byť pochybnosti o vlastnej správnej úvahe predsedu Dopravného úradu (ako konajúceho orgánu) v predmetnej veci. Z odôvodnenia rozsudku krajského súdu preto vyplýva, že pochybením v konaní sťažovateľa nebolo to, že vo veci rozhodol ako o odvolaní, ale to, že samotné rozhodnutie predsedu Dopravného úradu vychádza z odporúčania osobitnej komisie, čím došlo k obmedzeniu vlastnej úvahy predsedu Dopravného úradu (ako konajúceho orgánu).

48. Z toho vyplýva, že podľa názoru krajského súdu Dopravný úrad nie je ústredným orgánom štátnej správy. Kasačný súd má za to, že tento záver krajského súdu je správny.

49. V prvom rade je potrebné poukázať na to, že právna teória okrem pojmu „orgán štátnej správy“ pozná aj ďalší pojem, a to „vykonávateľ štátnej správy“. Podstatnú časť štátnej správy pritom vykonávajú práve orgány štátnej správy (ústredné a miestne), čo však neznamená, že ide o výlučné subjekty, ktorým by bola daná právomoc vykonávať štátnu správu. Naopak, vykonávateľom štátnej správy môže byť napr. aj samospráva (v režime delegovanej štátnej správy) a nie je vylúčené ani to, aby štátnu správu vykonávali dokonca fyzické osoby, príp. právnické osoby na základe zákonného splnomocnenia. Dopravný úrad ako orgán vykonávajúci štátnu správu preto nemusí mať nevyhnutne status ústredného orgánu štátnej správy (z dôvodu, že vykonáva svoju pôsobnosť na celom území Slovenskej republiky) - ako sa domnieva žalobca vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti.

50. Napokon, čl. 122 Ústavy SR (na ktorý odkazuje žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti) neznamená, že vykonávateľmi štátnej správy môžu byť len ústredné orgány štátnej a miestne orgány štátnej správy (čl. 122 Ústavy SR: „Ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom.“), keď toto ustanovenie je vo svojej podstate „iba“ ústavnoprávnym imperatívom pre požiadavku zriaďovania ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy zákonom a nejedná sa o ustanovenie, ktoré by predstavovalo taxatívny výpočet kategórií vykonávateľov štátnej správy.

51. Aj podľa doktrinálnej literatúry platí, že popri ústredných orgánoch štátnej správy a miestnych orgánoch štátnej správy existujú aj ďalšie orgány štátnej správy, a to s celoštátnou pôsobnosťou. Ako príklad je možné uviesť publikáciu Hašanová, J. - Dudor, L. Základy správneho práva hmotného - 2. rozšírené vydanie, A. Čeněk : Plzeň, 2014, kde na str. 29 autori explicitne uvádzajú, že medzi orgány

štátnej správy v užšom zmysle sa zaraďujú aj orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou (ako kategória odlišná od ústredných orgánov štátnej správy). Zároveň sa orgány s celoštátnou pôsobnosťou členia na dozorové a regulačné,

ďalej na dekoncentrované orgány štátnej správy a napokon na inšpekčné orgány. Dopravný úrad spadá práve do kategórie dekoncentrovaných orgánov štátnej správy. Obdobne kategóriu orgánov s celoštátnou pôsobnosťou odlišnú od ústredných orgánov štátnej správy špecifikujú autori napr. aj v publikácií Cepek, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Wolters Kluwer : Bratislava, 2018 (str. 159 a nasl.) a pod.

52. Vzhľadom na uvedené kasačný súd nepovažuje za správny záver žalobcu, že každý orgán štátnej správy musí spadať buď do kategórie ústredného orgánu štátnej správy alebo do kategórie miestneho orgánu štátnej správy. Na strane druhej, kasačný súd v rozsudku krajského súdu neidentifikoval právny názor, proti ktorému brojil sťažovateľ, t.j. že sťažovateľ je ústredným orgánom štátnej správy, a preto aj túto námietku sťažovateľa vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú.

53. V merite sa preto kasačný súd stotožnil s názorom krajského súdu o potrebe zrušenia žalovaného pre jeho nezákonnosť. Skutočnosť, ktorými sťažovateľ v kasačnej sťažnosti spochybňuje predmetné rozhodnutie krajského súdu neboli v konaní o kasačnej sťažnosti zistené. Z uvedených dôvodov Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu (sťažovateľa) podľa § 461 SPP ako nedôvodnú zamietol.

54. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP a vzhľadom na neúspech sťažovateľa v kasačnom konaní priznal úspešnému žalobcovi nárok na plnú náhradu trov konania pred kasačným súdom.

55. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky prijal toto rozhodnutie jednomyseľne (§ 139 ods. 4 SSP), t.j. pomerom hlasov 3:0.

Poučenie :

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