

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Sžik/2/2021  
Identifikačné číslo spisu: 3019200546  
Dátum vydania rozhodnutia: 24. februára 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:3019200546.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M (sudca spravodajca) a JUDr. Mariána Fečíka v právnej veci žalobcu: O.. O. O., nar. XX.XX.XXXX, bytom Š. XXX/XX, XXX XX A., právne zastúpený: MÚDRY & MINÁRIKOVÁ advokátska kancelária s. r. o., Palackého 6403, 911 01 Trenčín, IČO: 52 418 219, proti žalovanému: Mesto Púchov, so sídlom Štefánikova 821/21, 020 18 Púchov, IČO: 00 317 748, právne zastúpený: advokátska kancelária JUDr. ANTON ŠKOLEK & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Treskoňová 816/1, 014 01 Bytča, IČO: 47 253 223, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného ev. č. 11388/2019 zo dňa 24.09.2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného ako sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 11S/222/2019 - 84 zo dňa 18.11.2020, takto

### r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Žalobcovi priznáva právo na úplnú náhradu trov kasačného konania voči žalovanému.

### O d ô v o d n e n i e

#### I. Konanie pred správnymi orgánmi

1. Žalobca podal na Mestský úrad Púchov (ďalej aj „povinná osoba“ alebo „prvostupňový orgán“) dňa 14.06.2019 v čase o 12:00 hod. žiadosť o sprístupnenie informácie evidovanú povinnou osobou pod ev. č. 7570/2019 na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „Infôzákón“). Konkrétne požadoval uviesť, aké opatrenia vykonal stavebný úrad Mesta Púchov vo vzťahu k stavbám povoleným jeho rozhodnutiami označenými v žiadosti, a to po zistení skutočností uvedených v zápisnici zo dňa 03.05.2019 z ústneho

pojednávania o návrhu stavebníka Mesta Púchov o vydanie územného rozhodnutia o umiestnení stavby Chránička pre optický kábel, ako líniovej stavby v katastrálnom území Púchov, ako i v rozhodnutí Obce Dolné Kočkovce ako príslušného stavebného úradu sp. zn. 138-01/2019-TS1-20-KOV, a to odo dňa 03.05.2019 do dňa podania žiadosti. Zároveň žiadal o doloženie fotokópií vykonaných opatrení. Infožiadosť žalobcu obsahovala aj podnet na vykonanie štátneho stavebného dohľadu, nakoľko rozhodnutiami Mesta Púchov boli líniové stavby povolené, hoci rozhodnutím Obce Dolné Kočkovce bol zamietnutý návrh stavebníka Mesta Púchov o vydanie územného rozhodnutia o umiestnení stavby Chránička pre optický kábel, ako líniovej stavby, a bolo začaté ex offio konanie o nepovolenej stavbe. Žalobca uviedol, že podáva podnet na okamžité vykonanie štátneho stavebného dohľadu a vykonanie neodkladných opatrení pre zabránenie výkonu čiernej stavby.

2. Mestský úrad Púchov ako povinná osoba rozhodol o žiadosti žalobcu podľa § 18 ods. 2 Infozákona rozhodnutím ev. č. 8070/2019 zo dňa 25.06.2019 tak, že žiadosti o sprístupnenie informácií nevyhovel a žalobcovi požadované informácie nesprístupnil (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“).

3. Prvostupňový orgán v odôvodnení poukázal na to, že žalobca v priebehu 16 pracovných dní podal celkom 10 žiadostí o poskytnutie informácií. Samotný obsah jednotlivých žiadostí, 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 vybavené, indikujú úmysel žalobcu o neprimerané zaťaženie - ochromenie až paralyzovanie činnosti osôb zodpovedných za spracovanie žiadostí, a teda indikujú zneužitie práva na prístup k informáciám žalobcom. Podľa povinnej osoby je požadované plnenie nutné považovať za nerealizovateľné.

4. Ďalej Mestský úrad Púchov ako povinná osoba uviedol, že nepopiera právo žalobcu na informácie, avšak je nevyhnutné, aby toto právo bolo uplatňované efektívne a účelne (nie účelovo) a nielen formalisticky za účelom šikanózneho výkonu práva, ktorému nemožno priznať ochranu v slovenskom právnom poriadku. Podľa povinnej osoby ústavné právo na informácie zaručené podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR nie je absolútne, nakoľko zásada primeranosti poskytovania informácií vyplýva z ustanovenia čl. 26 ods. 5 Ústavy SR. Účelom Infozákona nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom. Žiadosť žalobcu prevyšuje zmysel zákonných práv žiadateľa na prístup k informáciám a v neprimeranom rozsahu zasahuje do činnosti Mesta Púchov, čím ohrozuje verejný záujem, ktorý je obec predurčená plniť pri výkone samosprávy a prenesenom výkone štátnej správy.

5. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca dňa 06.08.2019 odvolanie. Odmietol, že pri podávaní infožiadostí došlo z jeho strany k šikanóznemu výkonu práva. Odvolával sa na rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 3Sž/4/2014 zo dňa 12.03.2014, ktorý zaviedol koncept zneužitia výkonu práva na slobodu informácií, no zároveň prikázal uplatňovať ho reštriktívne. Žalobca poukázal na to, že vo veci sp. zn. 3/Sž/4/2014 žiadal žiadateľ „všetko“, teda množstvo navzájom nesúvisiacich informácií bez vnútornej logiky od faktúr na teplú vodu, cez meritórne súdne rozhodnutia, doklady o revíziách výťahu, protokolov STK motorových vozidiel, až po doklady za čistenie sudcovských talárov. Naopak, žalobca zdôraznil, že ním podanými infožiadosťami chcel sprístupniť informácie o troch okruhoch záujmov, pričom všetky prislúchali k časovo rovnakému obdobiu podania žiadostí (30.5.2019 - 26.6.2019) a boli reakciou na zistený stav vecí:

A) dodržiavanie VZN mesta Púchov č. 7/2007 vo vzťahu k fungovaniu portálu Mesta Púchov a k úmrtiu bývalého primátora mesta Púchov,

B) priebeh stavebných konaní a súvisiace skutočnosti spojené s kladením chráničiek optických káblov na území mesta Púchov, pričom ide aj o žiadosť, ktorej nesprístupnenie je predmetom tohto konania a

C) poznanie organizačného poriadku MsÚ vrátane pracovných náplní jednotlivých pozícií, nakoľko tieto informácie nie sú nikde zverejnené, ako aj k rozsahu zodpovednosti nadriadeného vedúceho pracovníka.

6. Žalobca v odvolaní uviedol, že ak by bol úrad Mesta Púchov náležite riadený a zamestnanci vykonávali svoju činnosť v súlade so zákonom, neexistovali by ani vecné dôvody na podávanie žiadostí o informácie a prostredníctvom nich na dôvodný výkon verejnej kontroly. Poznanie informácií bolo podľa žalobcu legitímne z dôvodu výkonu verejnej kontroly vzhľadom k údajnému porušovaniu zákonov a všeobecných predpisov mestom Púchov, k porušeniu zákona pri vykonávaní čiernej stavby konštatovaného obcou Dolné Kočkovce a k pokračovaniu v čiernej stavbe, k použitiu verejných zdrojov na čiernu stavbu a k spôsobeniu škody na žalobcovom majetku v súvislosti s čiernou stavbou.

7. Žalovaný ako odvolací orgán (primátorka Mesta Púchov) sa stotožnil s prvostupňovým rozhodnutím v plnom rozsahu a preto odvolanie rozhodnutím ev. č. 11388/2019 zo dňa 24.09.2019 zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie žalovaného“). Žalovaný sa stotožnil s dôvodmi odmietnutia informácií uvedenými povinnou osobou, t. j. množstvom požadovaných informácií v žiadostiach podávaných v krátkom časovom období v nadväznosti na plynutie lehoty na ich vybavenie. Žalovaný podotkol, že Infozákon nedefinuje striktné parametre zneužitia práva na prístup k informáciám. Preto je aj vecou povinnej osoby, aby posúdila dopad viacerých žiadostí o sprístupnenie informácií na zabezpečenie jej riadneho chodu. Aj aspekt podávania žiadostí v závere pracovného času objektívne skracuje čas, ktorý má povinná osoba k dispozícii na vybavenie žiadosti a tento aspekt bol vyhodnotený ako účelový. Podstatou odmietnutia sprístupniť požadované informácie nie je iba ich druh, ale podávanie viacerých žiadostí obsahujúcich viacero požadovaných informácií v krátkom časovom úseku jedným žiadateľom. Žalovaný taktiež poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014, pričom zdôraznil súdom vyslovenú potrebu rovnováhy práva na informácie s princípom dobrej verejnej správy. Poukázal tiež na skutočnosť, že žalobca ako účastník územného a stavebného konania má zákonné právo získať informácie priamo zo spisu týkajúceho sa predmetnej veci v zmysle § 23 Správneho poriadku a nie je odkázaný postupovať podľa Infozákona, preto sa mu javil postup žalobcu podľa Infozákona namiesto inštitútu Správneho poriadku ako účelový a zaťažujúci chod povinnej osoby.

## II.

### Konanie na krajskom súde

8. Proti preskúmanému rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Trenčíne (ďalej aj „krajský súd“) a navrhol ho zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Namietal nesprávne právne posúdenie žalovaným, nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného pre nedostatok dôvodov a podstatné porušenie ustanovení o konaní, čo malo za následok vydanie nesprávneho rozhodnutia.

9. Žalobca uviedol, že jeho žiadosť o informácie zo dňa 14.06.2019 bola súčasťou podnetu (vrátane priloženej fotodokumentácie) na vykonanie štátneho stavebného dohľadu na stavbe spoločností Orange Slovensko a.s. a Slovak Telekom a.s., pričom tento postup bol vyvolaný reálne zisteným skutkovým stavom na stavbe. Prvú nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia videl žalobca v tom, že žalovaný sa nezaoberal jeho individuálnou žiadosťou, ale sprístupnenie informácií odmietol z dôvodu, že viacerými podanými žiadosťami sa dopustil zneužitia výkonu práva. Žalobca ozrejmil, že zmyslom podanej žiadosti bolo dozvedieť sa skutočnosti súvisiace s realizáciou stavby výkopových prác (čierna stavba označená ako Chránička pre optický kábel), ktorými mala byť spôsobená škoda na jeho majetku. Žalobca denne vykonával vizuálnu kontrolu stavby a dňa 19.06.2019 podal ďalšiu infožiadosť s cieľom dozvedieť sa, či už bol vykonaný štátny stavebný dohľad na základe jeho podnetu zo dňa 14.06.2019.

10. Žalobca v správnej žalobe poukázal aj na to, že povinná osoba odmietla sprístupniť všetky požadované informácie na základe iných žiadostí a to napriek tomu, že z rukopisného záznamu pána G. (zamestnanca oddelenia výstavby, investícií, životného prostredia a stavebného úradu na Mestskom úrade Púchov) vyplýva, že za účelom sprístupnenia informácií ohľadom skutočností týkajúcich sa Chrániky pre optický kábel Mesta Púchov tieto spracoval a odovzdal.

11. Podľa žalobcu sa zneužitia práva dopustil nie on, ale povinná osoba, keď o všetkých infožiadostiach podaných žalobcom v predmetnom čase rozhodla rovnako a schematicky.

12. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe najprv dôvodil, že žaloba bola podaná oneskorene a žiadal ju odmietnuť. Pre prípad, že ju súd neodmietne, žiadal ju zamietnuť. Vo vzťahu k meritu veci poukázal na to, že žalobca podal za necelý mesiac 12 žiadostí o sprístupnenie informácií, z čoho vyplýva, že úmyslom žalobcu nie je získanie informácií, ale obmedzenie výkonu činnosti povinnej osoby. Žalovaný ďalej odkázal na rozsudok NS SR sp. zn. 3Sž/4/2014 zo dňa 12.03.2014, podľa ktorého právo na informácie musí byť v rovnováhe s princípom dobrej verejnej správy, a teda povinná osoba má pri vybavovaní žiadostí zohľadňovať nielen právo žiadateľa na sprístupnenie informácií, ale aj právo ostatných občanov na riadnom výkone verejnej správy.

13. Krajský súd vydal rozsudok sp. zn. 11S/222/2019 - 84 zo dňa 18.11.2020 (ďalej aj „preskúmaný rozsudok“), v ktorom dospel k záveru, že žaloba je dôvodná a rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. c) a d) SSP, t. j. pre nesprávne právne posúdenie veci a nepreskúmateľnosť, a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

14. Krajský súd sa najprv vysporiadal s námietkou žalovaného ohľadne oneskoreného podania žaloby, ktorú považoval za nedôvodnú.

15. Pokiaľ ide o obsah žaloby, krajský súd úvodom konštatoval, že pri posudzovaní zákonnosti postupu správnych orgánov je potrebné vychádzať z účelu Infozákona, ktorým je realizácia Ústavou SR zaručeného práva každého na informácie (čl. 26 ods. 1 Ústavy SR). Všetky výnimky je potrebné vykladať reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu, ktorý vyplýva z čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

16. Pokiaľ ide o žiadosť podanú žalobcom, krajský súd konštatoval, že správne orgány sa nezaoberali jej obsahom ani náročnosťou jej vybavenia. Podľa krajského súdu zo žiadosti nemožno vyvodiť, žeby žalobca nemal reálny záujem získať požadovanú informáciu. Krajský súd zopakoval, že predmetom žiadosti bol výpočet opatrení stavebného úradu Mesta Púchov vo vzťahu k predmetnej stavbe, pričom stavebný úrad Mesta Púchov a povinná osoba sídlia na rovnakej adrese. Podľa jeho názoru sa jedná o dostatočne konkrétne, jednoducho zistiteľné a formulovateľné informácie, ktorých poskytnutie nevyžaduje zvýšenú náročnosť, a preto vyhodnotil argument žalovaného o neprimeranom zaťažení povinnej osoby ako nedôvodný.

17. K argumentu žalovaného, že žalobca mohol získať požadované informácie postupom podľa § 23 ods. 1 Správneho poriadku (právo účastníkov konania a zúčastnených osôb nazeráť do spisov), krajský súd uviedol, že nie je možné odmietnuť právo žiadateľa o informácie podľa Infozákona z dôvodu aplikácie § 23 ods. 1 Správneho poriadku odkazujúc na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sž/1/2010. Krajský súd zdôraznil, že tieto dva spôsoby získania informácií sa nevyklučujú a ich výber je na žiadateľovi.

18. Podľa krajského súdu skutočnosť, že žalobca podal v priebehu 28 dní spolu 12 infožiadostí nepostačuje na vyvodenie záveru, že sa jednalo o prejav zneužitia práva na informácie. Z požadovaných informácií žalobcom nemožno vyvodiť záver, že je z nich vopred zrejmé, že ich povinná osoba nebude ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré možno od nej oprávnene očakávať, spôsobilá poskytnúť žalobcovi v zákonom stanovenej lehote. V zmysle § 17 ods. 1 Infozákona má povinná osoba dostatok času na sprístupnenie požadovaných informácií, a preto nemožno prisvedčiť ani argumentu povinnej osoby a žalovaného, že viaceré žiadosti podal žalobca pred skončením úradných hodín. Je iba na povinnej osobe, akým spôsobom zabezpečí vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácie. S poukazom na formuláciu otázok o požadovaných informáciách, na počet podaných žiadostí a na počet dní, počas ktorých boli žiadosti žalobcu podané, súd nevyhodnotil konanie žalobcu ako obštrukčnú metódu s cieľom zahltiť a zamestnať povinnú osobu.

### III.

#### Konanie na kasačnom súde

19. Proti preskúmanému rozsudku podal žalovaný včas kasačnú sťažnosť a to z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Žalovaný požadoval, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie a priznal žalovanému náhradu trov konania a kasačného konania.

20. Žalovaný v kasačnej sťažnosti opätovne poukázal na skutočnosť, že žalobca podal povinnej osobe v priebehu 28 kalendárnych dní spolu 12 infožiadostí. Tieto infožiadosti zároveň vymenoval a stručne charakterizoval ich obsah. Následne žalovaný uviedol, že sa nestotožňuje s právnym posúdením krajského súdu, podľa ktorého konanie žalobcu spočívajúce v predkladaní nadmerného množstva infožiadostí nepredstavovalo obštrukčné konanie a zneužitie práva. Naopak žalovaný je presvedčený, že konanie žalobcu vykazuje znaky tzv. informačného filibusteringu, t. j. obštrukčného správania oprávneného subjektu s cieľom zahliť a paralyzovať chod orgánu verejnej správy, ktoré sa vymyká štandardnému správaniu žiadateľov porovnateľným za dlhšie obdobie.

21. Podľa žalovaného krajský súd nemal posudzovať podanú infožiadosť individuálne, ale v kontexte s ďalšími infožiadostami podanými žalobcom v krátkom časovom období. Poukázal na názor právnych teoretikov, podľa ktorých prejavom informačného filibusteringu môže byť podanie jednej žiadosti o veľký počet informácií, ale aj podanie veľkého počtu žiadostí o malý počet informácií.

22. Žalovaný opätovne poukázal na aplikáciu rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn.3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014, podľa ktorého právo na informácie musí byť v rovnováhe s princípom dobrej správy vecí verejných. Žalovaný uviedol, že povinná osoba zvolila v súlade s týmto princípom postup odmietnutia infožiadostí, nakoľko právo iných občanov na riadnom chode samosprávy prevážilo nad komplexom žiadostí jedného občana.

23. Žalovaný uviedol, že povinná osoba môže oprávnene použiť na ochranu práv ostatných občanov na riadny výkon verejnej správy inštitút odmietnutia sprístupnenia informácií. Ústavný súd SR tiež konštatoval, že orgány by sa mali chrániť, keď je to potrebné na zabezpečenie ich spôsobilosti uskutočňovať svoje úlohy (II. ÚS 514/2010) a že obsahom práva na informácie nie je právo dostávať informácie podľa predstáv a očakávaní sťažovateľa (II. ÚS 10/99 a II. ÚS 514/2010).

24. Podľa žalovaného zneužívaním práva na informácie treba rozumieť jeho uplatnenie za účelom, ktorý zákonná úprava nesleduje. Žalovaný je toho názoru, že žalobcovo konanie vykazovalo znaky zjavného zneužitia práva podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3SŽi/4/2014 a je typickým príkladom informačného filibusteringu, pričom úmyslu žalobcu ochromiť chod povinnej osoby svedčí aj ustálený vzorec správania sa podávať infožiadosti pred koncom úradných hodín.

25. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že závery krajského súdu považuje za skutkovo a právne správne a rozsudok vyčerpávajúco odôvodnený a kasačnú sťažnosť žiadal odmietnuť. 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 zablokovat' žiadateľov, ktorých otázky im nevyhovujú.

### IV.

#### Právny názor kasačného súdu

26. Najvyšší správny súd SR začal vykonávať svoju činnosť odo dňa 1.8.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Výkon súdnictva prešiel z Najvyššieho súdu SR na Najvyšší správny súd SR odo dňa 1.8.2021 vo všetkých veciach, v ktorých je od 1.8.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu SR (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). Prejednávaná vec bola pôvodne predložená Najvyššiemu súdu SR a bola jej pridelená sp. zn.

6Sžik/2/2021. Od 1.8.2021 je na konanie v tejto veci príslušný Najvyšší správny súd SR. Vec bola náhodným výberom pridelená kasačnému senátu 1S Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

27. Senát Najvyššieho správneho súdu SR (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnutý rozsudok 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 nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol.

28. Podľa článku 26 Ústavy SR: „(1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. [...] (4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. (5) Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“

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

30. Podľa § 3 ods. 3 Infozákona: „Informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje.“

31. Podľa § 12 Infozákona: „Všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon. Oprávnenie odmietnuť sprístupnenie informácie trvá iba dovtedy, kým trvá dôvod nesprístupnenia.“

32. 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 [...]“

33. Úlohou kasačného súdu je v medziach podanej kasačnej sťažnosti posúdiť, či sa krajský súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, 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.

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 princípov 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 výslovnnej 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 informácie, 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 informácie, 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 správnymi 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 prihliadnuť 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).

45. Pokiaľ ide o posúdenie individuálnej žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií, ktorá bola predmetom tohto konania, kasačný súd na kvalite a kvantite v nej požadovaných informácií neidentifikoval nijaké znaky indikujúce zneužitie práva na sprístupnenie informácií. Žalobca požadoval špecifické informácie týkajúce sa presne označenej stavby, pričom súčasťou infožiadosti bol aj podnet na výkon štátneho stavebného dohľadu v nadväznosti na skutočnosti poukazujúce na údajné porušenie právnych predpisov Mestom Púchov. Nemožno preto tvrdiť, že žiadosť o sprístupnenie informácií (spolu s podnetom na výkon štátneho stavebného dohľadu) nebola podaná v súlade s legitímnym cieľom Infozákona, ktorým je získanie informácií potrebných za účelom spoločenskej kontroly výkonu právomocí Mesta Púchov vo vzťahu k údajnej čiernej stavbe. Z obsahu tejto žiadosti teda nebol ani zďaleka zjavný úmysel žalobcu ochromiť činnosť povinnej osoby a k sprístupneniu požadovaných informácií mohlo dôjsť pomerne jednoducho.

46. Pokiaľ ide o posúdenie individuálnej žiadosti v kontexte všetkých žalobcom podaných infožiadostí v danom časovom období (spolu 12 infožiadostí v priebehu 28 kalendárnych dní), 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 12.3.2014. 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 nanajvyššie 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. 3SŽi/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 6 rozsudku). V prejednávanom prípade sledoval žiadateľ podaním infožiadostí v zásade tri okruhy záujmov (viď bod 5 a Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov. 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. 3SŽi/4/2014.

50. K sťažnostným bodom ohľadne aplikácie nálezov Ústavného súdu SR, na ktoré sťažovateľ odkazoval, kasačný súd konštatuje, že tieto sa netýkali inštitútu zneužitia práva, ale iných skutkovo odlišných prípadov, a preto nie sú spôsobilé vyvrátiť správnosť záverov krajského súdu.

51. Kasačnému súdu neušlo, že krajský súd označil žalovaného ako primátorka Mesta Púchov, pričom správne označenie má byť Mesto Púchov, preto kasačný súd odchyľne od krajského súdu označil v tomto rozsudku žalovaného ako Mesto Púchov.

52. Na základe vyššie uvedených zistení a úvah kasačný súd nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku. Kasačný súd nepovažuje sťažnostné body kasačnej sťažnosti za opodstatnené a preto rozhodol podľa § 461 SSP o zamietnutí kasačnej sťažnosti ako nedôvodnej.

53. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania voči žalovanému vzhľadom na neúspech žalovaného ako sťažovateľa v kasačnom konaní.

54. 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.