

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1Vs/7/2020
Identifikačné číslo spisu: 6018200235
Dátum vydania rozhodnutia: 6. júla 2021
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:6018200235.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte správneho kolégia zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členov senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, JUDr. Jany Zemkovej, PhD., JUDr. Mariána Trenčana, JUDr. Jaroslavy Fúrovej, Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu P. E. B., trvale bytom B. Z. XXX/XX, V. A.Í., proti sťažovateľovi (predtým žalovaný): Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, so sídlom Námestie Ľudovíta Štúra 1, Banská Bystrica, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-BB-OOP1-2018/014585-002/6GM zo dňa 28. marca 2018, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/65/2018-38 zo dňa 9. augusta 2018, takto

r o z h o d o l :

Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/65/2018-38 zo dňa 9. augusta 2018 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

O d ō v o d n e n i e

I.

A. pred správnym súdom

1. Krajský súd v Banskej Bystrici rozsudkom č. k. 24S/65/2018-38 zo dňa 9. augusta 2018 podľa § 191 ods. 1 písm. c/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného č. OU-BB-OOP1-2018/014585-002/6GM zo dňa 28. marca 2018 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. O trovách konania správny súd rozhodol v zmysle § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi, ktorý bol v konaní plne úspešný priznal úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania a zaviazal žalovaného na ich náhradu.

2. Podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia vyššie uvedeného rozhodnutia žalovaného, ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Veľký Krtíš, odboru všeobecnej vnútornej správy č. OU-VK-OO-2018/002521-001 zo dňa 7. marca 2018, ktorým rozhodol o nesprístupnení požadovaných informácií žalobcovi, ktoré sa týkali nahliadnutia do priestupkového spisu a umožnenia zhotoviť si kópie zo spisu vo veci priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“) -

obvinenej F.. U. B., vedúcej sociálno-zdravotného úseku Domova dôchodcov a domova sociálnych služieb, 990 01 Veľký Krtíš, Škultétyho 329/102, IČO: 00647551 a obvinenej F.. P. Č., riaditeľky Domova dôchodcov a domova sociálnych služieb, 990 01 Veľký Krtíš, Škultétyho 329/102, IČO: 00647551.

3. Správny súd v odôvodnení konštatoval nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného. Zároveň poukázal na skutočnosť, že žiadosť žalobcu zo dňa 28. februára 2018 bola formulovaná veľmi všeobecne ako „Žiadosť oznamovateľa - svedka vo veci týkajúcej sa jeho osoby podľa § 14 ods. 1 a § 16 ods. 1, ods. 9 zákona o slobodnom prístupe k informáciám o sprístupnenie informácií nahliadnutím do spisu a o umožnenie si robiť kópie zo spisu vo veci oznámenia prístupku“, a preto mal prvostupňový orgán verejnej správy predovšetkým vyzvať žiadateľa (žalobcu) o upresnenie tejto žiadosti. Až potom mal posudzovať či sa jedná o žiadosť podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), a či takejto žiadosti je možné vyhovieť (t. j. požadované informácie sprístupniť a v akom rozsahu), alebo existujú zákonné dôvody na nesprístupnenie požadovaných informácií v požadovanej forme.

4. Správny súd uviedol, že ustanovenie § 23 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) o nahliadaní do spisov nepochybne slúži k získavaniu informácií o správnom spise tak pre účastníkov správneho konania a ich zástupcov v zmysle § 23 ods. 1 správneho poriadku, ako aj pre iné osoby, a to za splnenia podmienok stanovených § 23 ods. 2 správneho poriadku. Ustanovenie § 23 správneho poriadku je vo vzťahu k zákonu o slobode informácií ustanovením osobitným a v prípadoch, na ktoré sa § 23 správneho poriadku vzťahuje, nie je samozrejme možné aplikovať zákon o slobode informácií.

5. Avšak, od vyššie uvedených prípadov je potrebné odlišovať prípady, v ktorých fyzická osoba alebo právnická osoba požiada orgán verejnej správy ako povinnú osobu o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií (a to formou sprístupnenia administratívneho spisu, nahliadnutím do neho a vyhotovením si kópií listín zo spisu). Zákon o slobode informácií totiž zabezpečuje realizáciu (vykonanie) ústavného práva zaručeného v článku 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to práva na informácie. Podľa článku 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku, pričom podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon. Toto právo na informácie je v zmysle článku 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky možné obmedziť len zákonom, a to v prípadoch, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

6. Ďalej dal správny súd do pozornosti, že zákon o slobode informácií predstavuje všeobecnú normu, čo nevylučuje, aby určité otázky boli pre vymedzený okruh právnych vzťahov a subjekty riešené aj v iných právnych predpisoch, napr. v § 23 správneho poriadku, ako je tomu v posudzovanej veci. Z § 23 správneho poriadku tak ako už bolo uvedené, vyplýva, že účastníci konania a ich zástupcovia (v niektorých prípadoch, ak preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky, aj iné osoby) môžu získať informácie o konaní pred orgánom verejnej správy nahliadaním do spisu. Citované ustanovenie zároveň upravuje maximálnu možnú šírku (rozsah) tohto oprávnenia, t. j. právo nahliadať do spisu v celom jeho rozsahu, okrem protokolu o hlasovaní, a to bez toho, aby nahliadajúca osoba musela akokoľvek špecifikovať obsah informácií, ktoré hodlá v spise, resp. zo spisu získať. V takto široko koncipovanom oprávnení prístupu ku administratívne mu spisu ustanovenie § 23 správneho poriadku vylučuje aplikáciu zákona o slobode informácií. Tento záver však nemôže vylúčiť užší prístup (a to podľa zákona o slobode informácií) k informáciám obsiahnutým v spise o správnom konaní (v tomto prípade v prístupkovom spise), ak nie je poskytnutie požadovanej informácie obmedzené zákonom.

7. Správny súd zdôraznil, že obidva zákony, t. j. zákon o slobode informácií i správny poriadok sa uplatňujú súbežne a každý sa týka iného okruhu osôb, aj iného rozsahu sprístupňovania informácií. Aj postavenie účastníka správneho konania a žiadateľa o informácie je rozdielne. Žiadateľ podľa zákona o slobode informácií má právo na užší okruh informácií ako účastník správneho konania podľa správneho poriadku (obdobne nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS

92/2017-26 zo dňa 20. decembra 2017 „Žiadateľ podľa zákona o slobode informácií má teda právo na sprístupnenie informácií napriek tomu, že nie je účastníkom konania, avšak až po vylúčení informácií, ktoré sú chránené § 8 až § 11 zákona o slobode informácií“). Napríklad účastník konania má prístup aj k osobným údajom, ktoré sa nachádzajú v spise (pričom spis tvoria najmä podania, protokoly, záznamy, písomné vyhotovenia rozhodnutí a ďalšie písomnosti, ktoré sa vzťahujú k veci), avšak žiadateľ podľa zákona o slobode informácií k takýmto údajom s poukazom § 9 cit. zákona prístup nemá.

Ide teda o dva odlišné režimy sprístupňovania informácií zo spisu. Žiadateľ o informácie na základe zákona o slobode informácií má teda právo na sprístupnenie informácií pochádzajúcich zo správneho konania (napr. rozhodnutí vydaných v správnom konaní, teda aj v priestupkovom konaní) alebo iných dokumentov nachádzajúcich sa v správnom spise napriek tomu, že nebol účastníkom tohto správneho konania (v preskúmanom prípade priestupkového konania), avšak pri vylúčení informácií chránených podľa § 8 až § 11 zákona o slobode informácií.

Žiadateľ o informácie v zmysle infozákona nemusí pri žiadaní o informácie zo správneho konania preukazovať odôvodnenosť svojej požiadavky, ani oprávnený záujem (§ 16 ods. 9 zákona o slobode informácií). Povinná osoba pritom musí urobiť také opatrenia, aby nazretím do dokumentácie neboli porušené povinnosti podľa § 8 a § 12 zákona o slobode informácií.

8. Poukázal aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II.ÚS 92/2017-25 zo dňa 20. decembra 2017, v ktorom vyslovil: „Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je založený na princípe „Čo nie je tajné, je verejné“, čo vyplýva z § 3 ods. 1 tohto zákona, podľa ktorého má každý právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii a z § 12 tohto zákona, podľa ktorého všetky obmedzenia a práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie, vrátane sprievodných informácií, po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon. Kategórie informácií, ktoré sú chránené, a teda ich v režime zákona o slobode informácií nemožno sprístupniť, sú vymedzené v § 8 až § 11 tohto zákona“ (nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 92/2017-25 zo dňa 20. decembra 2017).

9. Ďalej dal správny súd do pozornosti, že Ústava Slovenskej republiky v čl. 26 zaručuje každému právo na informácie a zároveň upravuje obmedzenia, ktoré je potrebné dodržiavať pri uplatňovaní práva na informácie tak, aby sa vytvorila primeraná rovnováha medzi právom na informácie na jednej strane a právom na súkromie na strane druhej. Práve z týchto dôvodov § 9 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií upravuje, že informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti a súkromia fyzickej osoby, písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby alebo jej prejavov osobnej povahy a informácie o osobných údajoch fyzickej osoby, ktoré sú spracované v informačnom systéme za podmienok ustanovených zákonom, povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon alebo s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutej osoby. Zákon o priestupkoch ani správny poriadok, na ktorého aplikáciu zákon o priestupkoch odkazuje (v § 51), takúto povinnosť neupravuje.

10. Zároveň uviedol, že zásady ochrany osobných údajov ustanovuje zákon č. 428/2002 Z. z., pričom osobným údajom je informácia týkajúca sa fyzickej osoby, ktorá je „určená“ alebo „určiteľná“, resp. ktorá je na základe určitého súboru rôznych údajov konkrétne identifikovateľná a nezameniteľná s inou osobou. Súbor údajov, na základe ktorých nie je fyzická osoba priamo alebo nepriamo určená, alebo určiteľná a na jej určenie je nevyhnutné získať ďalšie údaje, alebo ďalšie údaje s vynaložením neúmerne vysokého úsilia, sa nepovažuje za osobné údaje fyzickej osoby. Neúmerne vysokým úsilím sa rozumie získavanie z ťažko dostupného zdroja. Získavanie údajov dlhodobým vyhľadávaním, viacnásobným overovaním, porovnávaním a triedením alebo získavanie údajov prieskumom, ktoré výsledky je možné priradiť viacerým fyzickým osobám, ktoré treba ďalej analyzovať, upresňovať a selektovať.

11. Taktiež vyslovil, že ak žiadateľ požiada o sprístupnenie informácií o súkromných alebo osobných údajoch, resp. o sprístupnenie dokumentov obsahujúcich tieto informácie, teda aj spisov zo správneho, resp. priestupkového konania, povinná osoba ich podľa § 9 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon alebo na základe predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby (osoby, ktorej sa týka informácia o súkromí alebo osobný údaj). Keďže tieto ustanovenia neukladajú povinnej osobe povinnosť požiadať o písomný súhlas dotknutej osoby, povinná

osoba nemusí žiadať dotknutú osobu (resp. blízku osobu alebo zákonného zástupcu) o súhlas. Ak žiadateľ o informáciu nevie preukázať takýto súhlas dotknutej osoby, alebo ak súhlas nie je založený v úradnom spise, povinná osoba informáciu nesprístupní. Tieto pravidlá sa však nevzťahujú na informácie vymedzené v § 9 zákona o slobode informácií. Pokiaľ by teda v preskúvanom prípade žiadateľ žiadal sprístupniť aj takéto informácie z prístupkového spisu (spôsobom nahliadnutia do prístupkového spisu), existoval by dôvod na nesprístupnenie takýchto informácií, keďže sa na ne vzťahuje obmedzenie prístupu k informáciám podľa zákona o slobode informácií. Žalovaný (ani prvostupňový orgán verejnej správy) však v preskúvanom prípade nerozhodol o nesprístupnení informácií požadovaných z prístupkového spisu z dôvodu, že by sa jednalo o informácie, ktoré by v zmysle vyššie uvedeného § 9 zákona o slobode informácií boli vylúčené zo sprístupnenia. Správny súd mal za to, že pokiaľ žalovaný (i prvostupňový orgán verejnej správy) rozhodol, že požadované informácie z prístupkového spisu (nahliadnutím do prístupkového spisu) nesprístupní s poukazom na § 23 správneho poriadku, vec nesprávne právne posúdil. Odmietnutie sprístupnenia informácií požadovaných na základe zákona o slobode informácií je možné len z dôvodov uvedených v § 8 až § 11 zákona o slobode informácií (napr. ako je uvedené vyššie s poukazom na § 9 cit. zákona) alebo z dôvodov uvedených v osobitných zákonoch, ktoré upravujú zákaz sprístupnenia niektorých druhov informácií. Ustanovenie upravujúce právny režim nahliadania do administratívnych spisov (všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov orgánov verejnej správy podľa § 23 správneho poriadku) podľa názoru správneho súdu nebráni sprístupňovaniu informácií z administratívnych spisov (resp. v preskúvanom prípade z prístupkového spisu) podľa ustanovení zákona o slobode informácií. Správny poriadok upravujúci prístup k listinám tvoriacim súčasť dokumentácie, resp. administratívneho spisu (v preskúvanom prípade prístupkového spisu), sa uplatňuje popri ustanoveniach zákona o slobode informácií, ktorý je z hľadiska svojho účelu všeobecnoprávnou normou regulujúcou ústavné právo na prístup k informáciám. Zmyslom tohto práva je predovšetkým umožnenie čo najširšej verejnej kontroly moci. Základom právnej úpravy sprístupňovania informácií je zásada, že sprístupnené musia byť všetky požadované informácie okrem tých, ktoré zákon o slobode informácií alebo osobitný zákon zo sprístupnenia vylučujú. Všetky výnimky je pritom potrebné vykladať reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu (článok 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky). Pokiaľ by sa niektorý z dôvodov pre obmedzenie prístupu k informáciám podľa zákona o slobode informácií vzťahoval len na časť požadovaných informácií, je nutné obmedziť prístup len k tejto časti.

12. Dodal, že nahliadnutie do spisov a možnosť robiť si z nich výpisy, odpisy a kópie, je jedným zo zákonom definovaných spôsobov sprístupňovania informácií, ktorý existuje a uplatňuje sa v spomenutej osobitnej úprave nahliadania do spisov (§ 23 správneho poriadku). Právne nástroje sprístupňovania informácií podľa zákona o slobode informácií sú v porovnaní s dlhodobou uplatňovanou koncepciou nahliadania do spisov orgánov verejnej správy (účastníkmi konania, resp. úradnými osobami alebo osobami s individuálnym právnym záujmom) relatívne nové a v mnohom sa môžu so zažitou právnou úpravou prekrývať. Preto podľa názoru správneho súdu nebránilo nič tomu, aby na základe žiadosti podanej podľa zákona o slobode informácií bolo umožnené nahliadnuť do spisu aj inej osobe, ako tej, ktorej to umožňuje osobitný procesný predpis (v tomto prípade § 23 správneho poriadku), a to za predpokladu, že sprístupneniu informácií obsiahnutých v spise nebráni žiadne právne prekážky upravené v zákone o slobode informácií. Zákonné vymedzenie okruhu osôb oprávnených nahliadať do administratívneho spisu v zmysle § 23 správneho poriadku podľa názoru správneho súdu nemožno považovať za legitímny dôvod obmedzenia prístupu k informáciám podľa zákona o slobode informácií. Pre posúdenie existencie prekážky pre sprístupnenie informácie nie je totiž dôležitá osoba žiadateľa ani miesto uloženia informácie, ale jej obsah a povaha.

13. Poukázal aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6SŽi/1/2010 zo dňa 16. júna 2010, v zmysle ktorého „Právna norma § 3 zákona o slobode informácií je hmotnoprávnou úpravou práva na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Právna úprava ustanovená v § 23 ods. 2 správneho poriadku má procesno-právny charakter a oprávňuje orgán verejnej správy konajúci vo veci, aby povolil nazrieť do spisov, urobiť výpis, poskytnúť kópiu alebo informáciu zo spisov iným spôsobom aj iným osobám, ako účastníkom konania, ak preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky. Nie je možné však odmietnuť právo žiadateľa na poskytnutie informácie žiadanej podľa zákona o slobode informácií z dôvodov aplikácie § 23 ods. 2 správneho poriadku“.

Obdobne Rozsudok najvyššieho súdu 3Sžo/106/2015 z 27. apríla 2016 uvádza, že „...všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov orgánov verejnej správy podľa § 23 správneho poriadku nebráni sprístupneniu informácií zo spisov podľa ustanovení zákona o slobode informácií.“

II.

Kasačná sťažnosť

14. Proti rozsudku správneho súdu podal žalovaný v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, navrhujúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/65/2018-38 zo dňa 9. augusta 2018 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

15. Namietal nesprávnosť záveru krajského súdu o nesprávnom právnom posúdení veci žalovaným, založenom na tom, že v administratívnych vzťahoch sa ustanovenia zákona o slobode informácií a správneho poriadku uplatňujú súbežne, teda ak správny poriadok nepriznáva konkrétnemu subjektu určitý právny nárok, ten istý subjekt v rovnakom čase a v rovnakom procesnom postavení zároveň týmto právnym nárokom disponuje podľa zákona o slobode informácií iba s obmedzeniami vyplývajúcimi z § 8 až § 11 cit. zákona. Takáto úvaha podľa žalovaného vedie k popieraniu účelu neverejnosti priestupkového konania a právneho režimu neverejnosti údajov o páchatel'och priestupkov v zmysle § 89a zákona o priestupkoch.

16. Uviedol, že z hľadiska nahliadania do administratívnych spisov je správny poriadok vo vzťahu k zákonu o slobode informácií osobitným predpisom tzv. lex specialis, preto je podľa názoru žalovaného nevyhnutné, aby práva vyplývajúce z tejto osobitnej právnej úpravy boli uplatňované v tomto osobitnom režime a nie podľa iných zákonných ustanovení. Zdôraznil, že ak teda špeciálna právna úprava explicitne viaže právny nárok na oboznamovanie sa s obsahom kompletného administratívneho spisu na procesné postavenie subjektu uplatňujúceho takýto nárok (účastníci konania, ich zástupcovia a zúčastnené osoby), je podľa názoru žalovaného neprípustný taký výklad, ktorý v zásade poprie uvedený reštriktívny charakter špeciálnej právnej úpravy a rozšíri okruh oprávnených osôb disponujúcich konkrétnym právnym nárokom na neobmedzený okruh subjektov, ktoré by tak v zmysle zákona o slobode informácií ani nemuseli uplatnenie nároku nijak odôvodniť. V tejto súvislosti poukázal na komplexnosť právnej úpravy nahliadania do administratívnych spisov podľa § 23 správneho poriadku, upravujúcej jednak okruh osôb, ktorým právny nárok prináleží, ako aj práva spojené s nahliadaním do spisu. Taktiež stanovuje aj postup v prípadoch, kedy určité časti zo spisu nemôžu byť poskytnuté k nahliadnutiu. Dodal, že uvedeným sa zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 2Sžo/190/2008 zo dňa 27. mája 2009, v ktorom vyslovil, že „Takisto nemožno považovať za žiadosť o poskytnutie informácie žiadosť o poskytnutie celého spisu žalovaného. Právo na takéto poskytnutie spisov patrí len osobám v zákone presne uvedeným (napr. nadriadený orgán, súd a pod.). Pokiaľ žalobca vo vyjadrení k odvolaniu uvádza, že môže požiadať o nahliadnutie do všetkých úradných spisov, v ktorých sa nachádzajú žiadosti o platbu a príslušné projekty, je potrebné uviesť, že nahliadanie do úradných spisov nepodlieha úprave zákona o slobode informácií, ale sa riadi pomerne prísny režimom ustanovenia 23 ods. 1 až 4 správneho poriadku. Takáto žalobcova žiadosť by preto musela byť posúdená zo všetkých hľadísk uvedeného zákonného ustanovenia, aby nedošlo k porušeniu zákonom chránených práv iných subjektov.“

Rovnako tak vo vzťahu k danej problematike poukázal aj na názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 2As/38/2007 zo dňa 13. augusta 2008, v zmysle ktorého „Vzhľadom k tomu, že nahlížení do spisu podle § 38 správniho řádu je natolik zvláštní procedurou, se zákon o svobodném přístupu k informacím vůbec neuzije.“

Pokiaľ sa jedná o posudzovanie žiadosti o sprístupnenie informácie podanej žiadateľom podľa zákona upravujúceho slobodný prístup k informáciám, ktorou sa žiadateľ domáha nahliadnutia do administratívneho spisu, sa ďalej v uvedenom rozsudku uvádza: „V takejto situácii teda nebylo potrebné výzvy k upresneniu žiadosti ani jiných postupů předpovídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím, jak dovodil v nyní napadeném rozsudku městský soud. Význam nemá ani to, že podání bylo nazváno jako žádost o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím; podání se totiž

v súlade s 37 ods. 1 správneho rádu posudzuje podľa svojho skutočného obsahu a bez ohľadu na to, ak je označené.”

Pre úplnosť žalovaný poukázal aj na § 19 ods. 2 správneho poriadku, v zmysle ktorého sa podanie posudzuje podľa jeho obsahu, preto v danom prípade aj predmetnú žiadosť o sprístupnenie informácie bolo potrebné vzhľadom na jej obsah posúdiť ako žiadosť o nahliadnutie do priestupkového spisu. Pokladal teda za nesprávne aj konštatovanie správneho súdu, že v danom prípade mal prvostupňový správny orgán vyzvať žiadateľa na upresnenie jeho žiadosti a až potom mal posudzovať, či je takejto žiadosti možné vyhovieť. Navyše mal za to, že predmetná žiadosť o sprístupnenie informácie bola formulovaná dostatočne jasne a zrozumiteľne na to, aby bolo orgánu verejnej správy v postavení povinnej osoby zrejmé, čoho sa žiadateľ domáha.

17. Sťažovateľ ďalej namietal, že konanie o priestupku je neverejné, v kontexte čoho opätovne poukázal na právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 2Sžo/190/2008, v ktorom zdôraznil potrebu, aby sa postupom pri vybavovaní žiadostí podľa zákona o slobode informácií nemarila výkonná, ako aj riadiaca funkcia nadriadených, kontrolných alebo dozor vykonávajúcich orgánov, a aby do výkonu verejnej správy nezasahovali subjekty, ktoré za jej činnosť nezodpovedajú a ani ju nevykonávajú. Dal do pozornosti, že princíp neverejnosti správneho konania je komunikovaný tiež v odbornej literatúre, napr. Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 6. vyd., C. H. Beck, Praha, 2006, cit. „Na rozdiel od súdneho řízení je však nevěřejné i správní řízení, v němž se rozhoduje o právech, povinnostech atd. fyzických a právnických osob, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že ústní jednání nebo jeho část jsou veřejné, např. daňové řízení je však vždy nevěřejné. Nahlížet do spisů týkajících se správního řízení mohou vedle účastníků a jejich zástupců jen ti, kteří prokázali odůvodněnost požadavku na nahlédnutí ať už to správní orgán povolil, do spisů daňového řízení mohou nahlížet jen daňové subjekty.” Sťažovateľ uviedol, že dokazovanie v priestupkovom konaní, jeho priebeh a výsledok nie je vecou verejnou, naopak, ak by sa s vykonávanými dôkazmi obsiahnutými v priestupkových spisoch mal možnosť oboznamovať neobmedzený okruh subjektov, a to dokonca bez povinnosti odôvodniť svoju žiadosť, mohlo by to viesť k ohrozeniu objektívnosti a v konečnom dôsledku aj zákonnosti celého rozhodovacieho procesu. Nebol by totiž podľa názoru sťažovateľa legitímny taký postup, aby sa s jednotlivými dôkazmi, napríklad zadokumentovanými svedeckými výpoveďami, mohli na základe žiadostí podľa zákona o slobode informácií oboznamovať napríklad osoby, ktoré k danej veci ešte len majú byť vypočuté v procesnom postavení svedkov. K vykonaným dôkazom a ich obsahu by totiž takéto subjekty, ktorým nesvedčí právny nárok podľa 23 ods. 1 správneho poriadku, mali prístup aj po vylúčení informácií podľa § 8 až 11 zákona o slobode informácií, čo správny súd v odôvodnení rozsudku vôbec nezohľadnil. Nie je možné tiež opomenúť, že dôkazy vykonané v priestupkovom konaní konajúce správne orgány hodnotia aj s ohľadom na rozpory v jednotlivých svedeckých výpoveďach, pričom v rámci myšlienkového postupu pri uplatnení zásady voľného hodnotenia dôkazov býva zohľadňovaná miera vierohodnosti jednotlivých svedkov a ich výpovedí.

18. Záverom kasačnej sťažnosti sťažovateľ poukázal na to, že z osobitnej právnej úpravy, a to z § 89a zákona o priestupkoch vyplýva, že údaje o páchatelovi a o jeho priestupku sú neverejné a sprístupňujú sa len tým subjektom, ktoré sú uvedené § 89a ods. 4 cit. zákona, pričom pod osobou uvedenou v evidencii (podľa § 89a ods. 4, písm. a/), sa má na mysli páchatel priestupku (teda nie oznamovateľ alebo svedok). Ak by však správny orgán bol povinný na základe žiadosti iného subjektu, ako je uvedený v § 89a ods. 4 tohto zákona, sprístupniť žiadateľovi priestupkový spis, do dispozičnej sféry žiadateľa by sa tak v prípade vydaného rozhodnutia (ktoré je tiež súčasťou spisu) dostali aj údaje, ktoré sú obsiahnuté v evidencii a ktoré sú v zmysle § 89a ods. 9 a ods. 10 zákona o priestupkoch neverejné a vylúčené zo sprístupňovania. Dodal, že osobitnou úpravou evidencie priestupkov a režimom poskytovania údajov z evidencie v zmysle vyššie uvedeného sa správny súd v rozsudku taktiež nezaoberal.

III.

Vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti

19. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že trvá na tom, aby mu bolo umožnené nahliadnuť do priestupkového spisu, pretože je oznamovateľom priestupku a vzhľadom k tomuto

postaveniu má záujem dozvedieť sa o výsledku ním oznámenej priestupkovej veci, pričom uviedol, že keďže sa mu rozhodnutie vo veci neoznamuje ani nedoručuje, jedinou možnosťou získať informácie o konaní a vybavení veci je práve nahliadnutím veci. Záverom vyjadrenia uviedol, že len po nahliadnutí do spisu je možné zistiť a skontrolovať akými právnymi úvahami sa správny orgán pri procesnom ukončení priestupkového konania riadil.

IV.

Uznesenie senátu 8S správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

20. Uznesením sp. zn. 8Sžik/3/2018 zo dňa 28. mája 2020 senát 8S Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 22 ods. 1 písm. a/ SSP postúpil vec vedenú na Najvyššom súde Slovenskej republiky pod sp. zn. 8Sžik/3/2018 na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“).

21. V prvom rade senát 8S poukázal na skutočnosť, že na Najvyššom súde Slovenskej republiky je pod sp. zn. 1Sžik/4/2018 vedené konanie totožných účastníkov, ktorého predmetom je totožný skutkový a právny stav - zamietnutá žiadosť žalobcu o sprístupnenie informácie - sprístupnenie kompletného administratívneho spisu orgánu verejnej správy vo veci žalobcom oznámeného podozrenia zo spáchania priestupku. V konaní vedenom na kasačnom súde pod sp. zn. 1Sžik/4/2018, kasačný súd rozhodoval o kasačnej sťažnosti sťažovateľa voči rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/142/2017-43 zo dňa 10. mája 2018, ktorým tento zrušil rozhodnutie žalovaného Okresného úradu Banská Bystrica, odboru opravných prostriedkov, Banská Bystrica č. OU-BB-OOP1-2017/030328-002/6GM zo dňa 23. októbra 2017 a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a to tak, že túto kasačnú sťažnosť zamietol.

22. V relevantnej časti odôvodnenia rozsudku sp. zn. 1Sžik/4/2018 zo dňa 30. apríla 2019 kasačný súd uviedol, cit.:

„19. O vzťahu zákona o slobode informácií a správneho poriadku v súvislosti s nazeraním do administratívnych spisov inými osobami ako účastníkmi správneho konania najvyšší súd v rozhodnutí sp. zn. 3Sžo/106/2015 zo dňa 27.4.2016 konštatoval: „Všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov správnych orgánov podľa § 23 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, nebráni sprístupňovaniu informácií zo spisov podľa ustanovení zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, a preto nemožno túto skutočnosť ani na účely § 11 ods. 1 písm. b/ zákona č. 211/2000 Z. z. považovať za formu zverejňovania informácií na základe osobitného zákona, ktoré by odôvodňovalo principiálne obmedzenie slobodného prístupu k informáciám.

Právna norma ustanovená v § 3 zákona č. 211/2000 Z. z. je hmotnoprávnou úpravou práva na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Právna úprava ustanovená v § 23 ods. 2 správneho poriadku má procesnoprávny charakter a oprávňuje správny orgán konajúci vo veci, aby povolil nazrieť do spisov, urobiť si výpis, poskytnúť kópiu alebo informáciu zo spisov iným spôsobom aj iným osobám ako účastníkom konania, ak preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky. Nie je možné odmietnuť právo žiadateľa na poskytnutie informácie žiadanej podľa zákona č. 211/2000 Z. z. z dôvodov aplikácie ustanovenia § 23 ods. 2 správneho poriadku (z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sži/1/2010 zo dňa 16.06.2010). Ak by sme pripustili výklad žalovaného správneho orgánu, že právo na nahliadnutie do spisu v zmysle § 23 ods. 2 správneho poriadku predstavuje zákonný dôvod obmedzenia sprístupnenia v zmysle § 11 ods. 1 písm. b/ zákona č. 211/2000 Z. z., znamenalo by to absurdnú situáciu, pretože množstvo požadovaných informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. sa v nejakom spise nachádza a špecifikovaný okruh osôb má právo do tohto spisu nahliadať. V prípade pripustenia výkladu, aký navrhuje žalovaný by bolo možné veľkú časť žiadostí o poskytnutie informácií odmietat' s tým, že sú súčasťou spisu a určitý okruh osôb má právo do nich nahliadať. Takýto stav nie je v právnom štáte a demokratickej spoločnosti žiaduci.

20. K možnostiam a formám prístupu k informáciám zo spisov orgánov prokuratúry zaujal najvyšší súd názor v rozhodnutí sp. zn. 4 Sži 1/2010 zo dňa 15.3.2011, keď konštatoval: „Napriek tomu, že § 55 zákona o prokuratúre predstavuje, podľa názoru odvolacieho súdu, špeciálnu úpravu nahliadania do

spisu, neznamená to, že je tým automaticky vylúčené použitie iných spôsobov sprístupnenia informácií podľa zákona o slobode informácií. Samotný zákon o slobode informácií nepoužíva v § 16 ods. 1 taxatívny výpočet všetkých spôsobov sprístupnenia informácií. Naopak, využíva demonštratívny výpočet, ktorý je vyjadrený slovom „najmä“. Neobmedzuje teda sprístupňovanie len na v § 16 výslovne uvedené spôsoby. Vytvára tým určitý priestor, v rámci ktorého je prípustná miera flexibility, ako povinnej osoby, tak aj žiadateľa. Tento priestor má predovšetkým viesť k čo najefektívnejšiemu a najlepšiemu poskytnutiu informácií a umožňuje sprístupniť aj informáciu, ktorú by napríklad nebolo možné sprístupniť nahliadnutím do spisu, lebo sa v nej nachádzajú údaje, ktoré podliehajú utajeniu a pod. Ale tým, že sa vyhotoví fotokópia takejto listiny, ktorú už je možné upraviť tak, aby jej časti obsahujúce informácie, ktoré nemožno sprístupniť boli nečitateľné, alebo sa poskytne len odpis listiny, sa neodoprie žiadateľovi právo na sprístupnenie požadovanej informácie.

Na základe vyššie uvedeného je tvrdenie žalovaného, podľa ktorého, ak nie je možné do spisu nahliadať, tak nie je ani možné z neho robiť ani výpisy, odpisy alebo kópie na technické nosiče dát, ako nelogické a nesúladne so zákonom. Zákon o slobode informácií síce spája s nahliadaním do spisu možnosť robenia si výpisov alebo odpisov, ale napr. odkopírovanie informácií je už uvedené ako samostatný spôsob sprístupnenia informácií. Zároveň s prihliadnutím na demonštratívny výpočet spôsobov sprístupnenia informácií je možné skonštatovať, že napríklad poskytnutie odpisu (čo aj čiastočného) môže byť využité aj ako samostatný spôsob sprístupnenia informácií. Zároveň s prihliadnutím na poslednú vetu § 16 ods. 1 zákona o slobode informácií má povinná osoba povinnosť so žiadateľom dohodnúť iný spôsob sprístupnenia informácií a nie automaticky odmietnuť požadované informácie poskytnúť. Z uvedeného hľadiska sa žalovaný so žiadosťou o informáciu náležite nezaoberal, najmä nie z hľadiska splnenia podmienok § 11 ods. 3 zákona, citáciu ktorého len uviedol.

Odvolačný súd na základe vyššie uvedeného konštatuje, že s nazeraním do spisov je možné spojiť aj vyhotovenie odpisov alebo výpisov, kópií zo spisu na technický nosič dát, ale automaticky to nevylučuje ich použitie aj ako osobitného, samostatného spôsobu sprístupnenia informácií, ak samotné nazeranie do spisu osobitný zákon vylučuje.

21. Aj vzhľadom na uvedené možno uzavrieť, že právna úprava nazerania do spisov a okruhu subjektov na to oprávnených v zmysle správneho poriadku nevylučuje aplikáciu zákona o slobode informácií, ktorý za podmienok stanovených týmto zákonom umožňuje nahliadnuť do spisov orgánov verejnej moci aj iným osobám ako účastníkom konkrétneho správneho konania.

22. Keďže žalobca oprel svoju žiadosť o zákon o slobode informácií, mala povinná osoba i žalovaný v konaní postupovať v režime tohto zákona. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že pri vybavovaní žiadosti o informáciu podľa zákona o slobode informácií je treba mať vždy na zreteli účel tohto zákona, ktorým je okrem iného umožnenie čo najširšej verejnej kontroly orgánov verejnej moci a interpretovať ho v duchu široko koncipovanej ústavnej zásady práva na informácie (čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky). Z nej vyplýva potreba sprístupniť každú informáciu, ktorú majú povinné osoby k dispozícii, pokiaľ tomu nebráni zákon. Skutočnosť, že nazeranie do spisu je v prostredí administratívneho konania upravené v § 23 správneho poriadku, nie je prekážkou prístupu do administratívnych spisov v režime zákona o slobode informácií, ako to vyplýva aj z citovanej judikatúry najvyššieho súdu. Tým samozrejme nie sú dotknuté práva osôb, ktorých sa v žiadosti uvedené informácie týkajú, na ochranu svojej osobnosti a súkromia, či osobných údajov, ani iné zákonom stanovené skutočnosti, ktoré bránia na základe zákona sprístupneniu informácií alebo prístup k nim obmedzujú.

23. Kasačný súd na okraj poznamenáva, že správny orgán napriek tomu, že sa dovoľával výlučnej aplikácie správneho poriadku ako osobitnej právnej úpravy nazerania do spisov administratívnych orgánov (*lex specialis*), nevybavil žiadosť žalobcu ani podľa tohto predpisu. Správny poriadok v ustanovení § 23 ods. 2 totiž umožňuje správnejmu orgánu povoliť nazrieť do spisov a urobiť si výpis, odpis, poskytnúť kópiu spisov alebo poskytnúť informáciu zo spisov iným spôsobom aj iným osobám ako účastníkom konania, pokiaľ preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky. Z obsahu administratívneho spisu, ktorý mal kasačný súd k dispozícii, však nevyplýva, že by správny orgán

oznámil žalobcovi, či mu podľa uvedeného ustanovenia Správneho poriadku umožní nahliadnuť do predmetného priestupkového spisu alebo nie.

24. Kasačný súd nezdieľa názor sťažovateľa, že prístup žiadateľa do spisu by mohol ohroziť objektivnosť či zákonnosť rozhodovacieho procesu v priestupkovom konaní. Tento svoj názor sťažovateľ nakoniec ani bližšie nezdôvodnil. Nemožno vylúčiť, aby v konkrétnych okolnostiach správny orgán určitý dôkaz z prebiehajúceho priestupkového konania alebo inú skutočnosť žiadateľovi neprístupnil, tento postup by však musel zdôvodniť na základe kritérií, ktoré zákon pre obmedzenie prístupu k informáciám stanovuje.

25. Kasačný súd ďalej k sťažnostným bodom kasačnej sťažnosti uvádza, že hoci sa v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva môže považovať vedenie konania o priestupku voči konkrétnej osobe za „trestné obvinenie“, ako to poznamenáva sťažovateľ, niet pochýb o tom, že správny orgán prejednávajúci priestupok nie je orgánom činným v trestnom konaní (§ 10 ods. 1, 8, 9 a 10 Trestného poriadku - zákon č. 301/2005 Z. z.) ani súdnym orgánom, a preto ustanovenie § 11 ods. 1 písm. d/ zákona o slobode informácií pre odmietnutie prístupu k informáciám v prejednávanej veci nemožno použiť. Ak sa sťažovateľ obáva, že umožnením nahliadnutia žiadateľovi do administratívneho spisu by bola ohrozená neverejná evidencia priestupkov v zmysle § 89a zákona o priestupkoch, bude na ňom, aby prípadné obmedzenie prístupu žiadateľa k takýmto evidenčným informáciám náležite zdôvodnil. Podľa názoru kasačného súdu sa však žalobca podanou žiadosťou nedomáha prístupu k údajom z evidencie priestupkov, a to už len z toho dôvodu, že svoju žiadosť adresoval do prebiehajúceho konania.“

23. Senát 8S konštatoval, že z citovaného odôvodnenia kasačného súdu vyplýva totožný záver, ako aj z rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovenom v rozhodnutí sp. zn. 3Sžo/106/2015 zo dňa 27. apríla 2016, zverejnenom v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a súdov Slovenskej republiky pod č. 26/2017, prípadne z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 92/2017, že všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov orgánov verejnej správy v zmysle správneho poriadku má svoj osobitný špecifický režim, ktorý nie je možné spájať s nemožnosťou sprístupnenia informácií z administratívnych spisov podľa ustanovení zákona o slobode informácií; avšak citované rozhodnutie nerieši právnu otázku či kompletný administratívny spis orgánu verejnej správy je možné považovať za informáciu, ktorú má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii.

24. Senát 8S označil za zásadnú otázku týkajúcu sa vymedzenia či administratívny spis orgánu verejnej správy je možné považovať za informáciu, ktorú má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii, avšak s presahom na ust. § 89a priestupkového zákona. Doterajšia rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (pozri napr. rozsudky vo veciach sp. zn. 3SŽ/16/2004, sp. zn. 1SžoNS/1/2006, sp. zn. 2Sžo/19/2008, sp. zn. 5SŽi/4/2010, či sp. zn. 8SŽi/2/2010) definuje informáciu tak, že: „...podľa obsahu slova je informáciou správa, údaj alebo poučenie, ktoré fyzická osoba alebo právnická osoba odovzdáva inej fyzickej alebo právnickej osobe a dovtedy jej nebola známa. Informácia je základom vzájomného vymieňania údajov, ktoré má za cieľ získanie nového poznania. Informáciou je aj štatistické spracovanie údajov.“ Najvyšší súd v rozhodnutí sp. zn. 5SŽi/3/2011 dodáva, že: „Zo znenia zákona nemožno vyvodiť, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisu alebo rôznych dokumentov...“ Rovnako je na mieste poukázať na rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 5SŽi/10/2012, podľa ktorého informáciou nie je hmotný predmet, s tým, že zošit a blok možno považovať za nosiče informácií, pokiaľ informácie obsahujú.

25. V tomto kontexte poukázal senát 8S na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7As/124/2017 zo dňa 12. apríla 2018, podľa ktorého, cit.: „Judikatura rovněž dovodila, že žádá-li žadatel (včetně účastníka řízení) o zaslání kopie celého spisu, jde podle obsahu o žádost o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu, a je proto třeba postupovat v režimu tohoto ustanovení jako zvláštní úpravy ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2008, č. j. 2 As 38/2007-78, nebo ze dne 13.12.2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23). Právo na informace ze správního spisu náleží v plném a neomezeném rozsahu vždy účastníkům správního řízení a jejich zástupcům (a nově též odpůrci podle § 45 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku);

jiným osobám jen tehdy, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob nebo veřejný zájem. Nespadá-li daná osoba pod definici upravenou v § 38 odst. 1 a 2 správního řádu, může sice žádat o informaci, která je součástí správního spisu, podle informačního zákona, avšak tímto způsobem jí bude poskytnuta jen taková konkrétní informace, o kterou sama požádá; široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu se zde neuplatní (více viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.8.2009, č. j. 1 As 51/2009-106).?

26. Ďalej uviedol, že citované závery Najvyššieho správneho súdu Českej republiky korešponujú aj so starším rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v rozhodnutí sp. zn. 2Sžo/190/2008 vyslovil, že „...nemožno považovať za žiadosť o poskytnutie informácie žiadosť o poskytnutie celého spisu žalovaného. Právo na takéto poskytnutie spisov patrí len osobám v zákone presne uvedeným (napr. nadriadený orgán, súd a pod.). Pokiaľ žalobca vo vyjadrení k odvolaniu uvádza, že môže požiadať o nahliadnutie do všetkých úradných spisov, v ktorých sa nachádzajú žiadosti o platbu a príslušné projekty, je potrebné uviesť, že nahliadanie do úradných spisov nepodlieha úprave zákona o slobode informácií, ale sa riadi pomerne prísny režimom ustanovenia § 23 ods. 1 až 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok). Takáto žalobcová žiadosť by preto musela byť posúdená zo všetkých hľadísk uvedeného zákonného ustanovenia, aby nedošlo k porušeniu zákonom chránených práv iných subjektov.“

27. Vzhľadom na poukaz žalovaného na neverejnú konania o priestupku, pokladal za potrebné poukázať aj na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 514/2010, podľa ktorého „v prípade neverejného rokovania nemôže dôjsť ku prijímaniu informácií akýmkoľvek spôsobom z takéhoto rokovania vrátane technických prostriedkov a nemôže dôjsť ani ku rozširovaniu takýchto informácií“.

28. Senát 8S nepovažoval kompletný administratívny spis orgánu verejnej správy za informáciu, ktorú má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii. Žiadosť o poskytnutie informácie vyhodnotil ako dostatočne určitú na to, aby bez akýchkoľvek pochybností vymedzila požadovaný rozsah sprístupnenej informácie ako kompletný administratívny spis orgánu verejnej správy, preto podľa názoru senátu 8S nebol dôvod, aby žalovaný, resp. povinná osoba postupom podľa § 14 ods. 3 zákona o slobode informácií vyzýval žalobcu (žiadateľa) na opravu/doplnenie/spresnenie požadovanej informácie (§ 14 ods. 2 zákona o slobode informácií). V uvedenom rozsahu sa senát 8S stotožnil s odôvodnením napadnutého rozhodnutia žalovaného.

29. Senát 8S vyslovil, že sa mieni odkloniť od rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžik/4/2018 zo dňa 30. apríla 2019, pričom sa domnieval, že pre ďalší postup je kľúčové zodpovedanie otázky, či je možné považovať administratívny spis orgánu verejnej správy za informáciu, ktorú má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii, a to v kontexte prejednávanej veci.

30. V naznačenom smere senát 8S poukázal na rozsah rôznych informácií, ktoré sú obsahom administratívneho spisu orgánu verejnej správy, najmä informácií, ktoré podliehajú obmedzeniu v zmysle §§ 8-13 zákona o slobode informácií, preto považoval požiadavku na sprístupnenie kompletného administratívneho spisu orgánu verejnej správy za rozpornú so zmyslom a účelom zákona o slobode informácií, ako aj ústavnoprávnym rámcom práva na informácie podľa čl. 26, 45 a 34 Ústavy Slovenskej republiky.

31. Napokon v prípade, ak veľký senát dospeje k totožnému záveru ako senát 8S, a teda, že kompletný administratívny spis orgánu verejnej správy nemožno v prejednávanej veci (§89a priestupkového zákona) považovať za informáciu, ktorú má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii, je podľa senátu 8S na mieste, vzhľadom na dlhodobý judikovaný záver o paralelnej aplikácii ustanovení zákona o slobode informácií a toho ktorého procesného kódexu, kvalitatívne vymedziť, aké sú minimálne kvalitatívne požiadavky na špecifikáciu informácie nachádzajúcej sa v administratívnom spise orgánu verejnej správy v zmysle § 14 ods. 2 zákona o slobode informácií.

V.

Právne posúdenie a rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

32. Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky po zistení, že postup senátu 8S bol v súlade s ustanovením § 22 ods. 1 písm. a/ SSP, prejednal vec z hľadiska právnej otázky nastolenej senátom 8S v zmysle právnej úpravy ustanovenej v právnej norme § 466 ods. 5 písm. a/ SSP, a po preskúmaní napadnutého rozsudku správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (453 ods. 1 a 2 SSP), dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná. Rozhodol o kasačnej sťažnosti bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP). Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením (§ 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

33. Uznesením sp. zn. 8Sžik/3/2018 zo dňa 28. mája 2020 predložil senát 8S na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu na posúdenie otázku, či je možné považovať administratívny spis orgánu verejnej správy za informáciu v danej prejednávanej priestupkovej veci, ktorú má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii.

34. Veľký senát pri posudzovaní nastolenej právnej otázky vychádzal z nasledovného:

35. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/65/2018-38 zo dňa 9. augusta 2018, ktorým zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného č. OU-BB-OOP1-2018/014585-002/6GM zo dňa 28. marca 2018 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. V danom prípade žalovaný preskúmaným rozhodnutím č. OU-BB-OOP1-2018/014585-002/6GM zo dňa 28. marca 2018 zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Veľký Krtíš, odboru všeobecnej vnútornej správy č. OU-VK-OO-2018/002521-001 zo dňa 7. marca 2018, ktorým tento rozhodol o neprístupnení požadovaných informácií žalobcovi, pričom tieto sa týkali nahliadnutia do priestupkového spisu a umožnenia zhotoviť si kópie zo spisu vo veci priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch - obvinenej F.. U. B., vedúcej sociálno-zdravotného úseku Domova dôchodcov a domova sociálnych služieb, 990 01 Veľký Krtíš, Škultétyho 329/102, IČO: 00647551 a obvinenej F.. P. Č., riaditeľky Domova dôchodcov a domova sociálnych služieb, 990 01 Veľký Krtíš, Škultétyho 329/102, IČO: 00647551.

36. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

37. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

38. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súde v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

39. Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP).

40. Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

41. Podľa § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.

42. Podľa § 8 ods. 1, 2 zákona o slobode informácií ak požadovaná informácia tvorí utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona, alebo je predmetom bankového tajomstva alebo daňového tajomstva podľa osobitného zákona, ku ktorým žiadateľ nemá oprávnený prístup, povinná osoba ju nesprístupní s uvedením odkazu na príslušný právny predpis. Porušením alebo ohrozením bankového tajomstva nie je zverejnenie zmluvy podľa § 5a.

43. Podľa § 9 ods. 1, 2 zákona o slobode informácií informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti a súkromia fyzickej osoby, písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby alebo jej prejavov osobnej povahy povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon, alebo s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutej osoby. Ak dotknutá osoba nežije, taký súhlas môže poskytnúť jej blízka osoba. Ustanovenia osobitných predpisov tým nie sú dotknuté. Informácie o osobných údajoch fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených zákonom, povinná osoba sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje zákon, alebo na základe predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby. Ak dotknutá osoba nemá spôsobilosť na právne úkony, taký súhlas môže poskytnúť jej zákonný zástupca. Ak dotknutá osoba nežije, taký súhlas môže poskytnúť jej blízka osoba.

44. Podľa § 23 ods. 1 a 2 správneho poriadku účastníci konania a ich zástupcovia a zúčastnené osoby majú právo nazerat' do spisov, robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní alebo dostať informáciu zo spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní iným spôsobom. Správny orgán môže povoliť nazrieť do spisov a urobiť si výpis, odpis, môže poskytnúť kópiu spisov alebo môže poskytnúť informáciu zo spisov iným spôsobom aj iným osobám, pokiaľ preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky. Správny orgán je povinný umožniť nazerat' do spisov verejnému ochrancovi práv, komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím v súvislosti s výkonom ich pôsobnosti.

45. Podľa § 51 zákona o priestupkoch ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní.

46. Podľa § 67 ods. 4 zákona o priestupkoch ak o to požiadala oznamovateľ, upovedomí ho správny orgán do jedného mesiaca od oznámenia o urobených opatreniach.

47. Podľa § 72 zákona o priestupkoch v konaní o priestupku sú účastníkmi konania

a) obvinený z priestupku,

b) poškodený, ak ide o prejednávanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom,

c) vlastník veci, ktorá môže byť zhabaná alebo bola zhabaná, a to v časti konania týkajúcej sa zhabania veci,

d) navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1.

48. Podľa § 89a ods.1 zákona o priestupkoch, správny orgán, ktorý je príslušný prejednať priestupok vrátane jeho prejednanja v blokovanom konaní, vedie evidenciu priestupkov. Ústrednú evidenciu priestupkov vedie ústredný orgán štátnej správy podľa § 89.

49. V § 89a ods.4 zákona o priestupkoch sú taxatívne vymenované subjekty, len ktorým je možné poskytnúť údaje z evidencie priestupkov.

50. Podľa § 89a ods.9 zákona o priestupkoch, na poskytovanie údajov z evidencie priestupkov sa nevzťahujú ustanovenia osobitného zákona o sprístupňovaní informácií (infozákon).

51. Podľa § 89a ods. 10 zákona o priestupkoch, evidencia priestupkov je neverejná.

52. Na úvod sa veľký senát zaoberal samotným pojmom informácia, ako aj jeho všeobecným vymedzením, nakoľko zákon o slobode informácií tento pojem nedefinuje. Vo vzťahu k uvedenému je potrebné zdôrazniť, že pojmovým znakom informácie je vždy jej konkrétnosť a individuálna identita. Samotná žiadosť o sprístupnenie musí obsahovať konkrétnu informáciu a sprístupnenie musí tiež obsahovať konkrétnu informáciu.

53. Otázkou vymedzenia pojmu informácia sa Najvyšší súd Slovenskej republiky zaoberal vo svojom uznesení sp. zn. 5SŽi/3/2011 zo dňa 15. decembra 2011, v ktorom vyslovil, že podľa obsahu slova je informáciou správa, údaj alebo poučenie, ktoré fyzická osoba alebo právnická osoba odovzdáva inej fyzickej alebo právnickej osobe a dovtedy jej nebola známa. Informácia je základom vzájomného vymieňania údajov, ktoré má za cieľ získanie nového poznania. Informáciou je aj štatistické spracovanie údajov. Zo znenia zákona o slobode informácií nemožno vyvodiť, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisu alebo rôznych dokumentov a ich kópií o právnych úkonoch (kúpne či iné zmluvy), ktoré sú súhrnom množstva údajov a ujednaní rôznej povahy, požívajúcich rôznu ochranu.

54. V predmetnom rozhodnutí Najvyšší súd Slovenskej republiky sa zároveň dotkol aj predloženej otázky senátom 8S, keď konštatuje, že zo znenia zákona o slobode informácií nemožno vyvodiť, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisu alebo rôznych dokumentov a ich kópií o právnych úkonoch (kúpne či iné zmluvy), ktoré sú súhrnom množstva údajov a ujednaní rôznej povahy, požívajúcich rôznu ochranu.

55. K totožnému záveru Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel aj v rozsudku sp. zn. 2SŽo/190/2008 zo dňa 27. mája 2009, podľa ktorého informáciou nie je poskytovanie obsahu spisov, prípadne informáciou v zmysle zákona o slobode informácií nie je (štatistické) spracovanie údajov zo stoviek spisov podľa požiadaviek, resp. pokynov toho, kto o poskytnutie informácie žiada.

56. Pri skúmaní otázky predloženej veľkému senátu je v naznačenom kontexte (§ 89a priestupkového zákona) potrebné zaoberať sa nie len problematikou nazerania do spisov v zmysle § 23 správneho poriadku. Ustanovenie § 23 je v svojej podstate konkretizáciou zásady súčinnosti správnych orgánov s účastníkmi konania. Oprávnenie týkajúce sa účastníka konania sa vzťahuje aj na jeho zástupcu a zúčastnenú osobu (§ 15a). Ustanovenie o práve účastníka konania nazerat' do spisu sa vzťahuje aj na dožiadaný orgán a orgán, ktorý preskúmava rozhodnutie. Nakoľko správny poriadok neupravuje, čo tvorí obsah spisu ani zásady jeho vedenia, je potrebné uviesť, že spisom sa vo všeobecnosti rozumie súbor všetkých písomností zhromaždených správnym orgánom vzťahujúcich sa k tej istej veci. Ide najmä o podania, vyjadrenia účastníkov, výpovede svedkov, zápisnice z ústneho pojednávania, znalecké posudky, stanoviská dotknutých štátnych orgánov a obcí, plnomocenstvá, doklady o doručení písomností a pod. Účastník konania môže požiadať aj o vyhotovenie odpisu (fotokópie) písomnej informácie zo spisov.

57. Spomínaná problematika nazerania do spisov podľa § 23 správneho poriadku a z neho vyplývajúce oprávnenie účastníkov konania realizovať toto svoje právo, ktoré je súčasne konfrontované s právom na informácie, sa premietla aj do judikatúry správnych súdov. Najvyšší súd Slovenskej republiky v prijatom judikáte č. R 26/2017 (sp. zn. 3SŽo/106/2015) konštatoval, že všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov orgánov verejnej správy v zmysle zákona č.71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov má svoj osobitný špecifický režim, ktorý nie je možné spájať s nemožnosťou sprístupnenia informácií z katastrálnych spisov podľa ustanovení zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, a preto nemožno inštitút nahliadania do spisov považovať na účely zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov za akúsi špeciálnu formu zverejňovania informácií, ktoré by odôvodňovalo obmedzenie slobodného prístupu k informáciám.

58. Riešenie nastolenej otázky je možné hľadať aj v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Szd/7/2009 zo dňa 11. júna 2009, z ktorého vyplýva, že oprávnenie účastníka správneho konania na nazeranie do spisov a podkladov je v pomere špeciality k všeobecnému právu na poskytnutie

informácií podľa zákona o slobode informácií. Odopretie sprístupniť účastníkovi odborné stanovisko konzultanta je podstatným porušením pravidiel správneho konania.

59. Nadväzujúc na vyššie uvedené rozhodnutia je možné konštatovať, že úlohou zákona o slobode informácií nie je zabezpečiť prístup k informáciám účastníkom administratívneho konania vo veciach týkajúcich sa prebiehajúceho administratívneho konania. Rozsah prístupu účastníka by mal byť širší ako žiadateľov podľa zákona o slobode informácií, ktorí nie sú účastníkmi konania. Súd v tomto prípade deklaroval, že právo účastníka správneho konania na oboznámenie sa s podkladmi rozhodnutia je širšie a za podmienok ustanovených správnym poriadkom zahŕňa prístup ku všetkým podkladom správneho konania, ktoré správny orgán použil na rozhodnutie.

60. Za účelom komplexného preskúmania nastolenej otázky, venoval sa veľký senát aj aspektu daného problému, spočívajúcemu v sprístupnení informácie o súkromí alebo osobných údajov. V tomto smere je nevyhnutné uviesť, že zber údajov ku konkrétnym fyzickým osobám, u ktorých uvedie žiadateľ meno a priezvisko, je získavaním ďalších identifikačných znakov. Takéto žiadosti nekorešponujú so zákonnou úpravou zákona na ochranu osobných údajov. Je neprípustné meritórne vybavovať žiadosti o informácie ku konkrétnym fyzickým osobám. Uvedený postup žiadateľov je v rozpore aj so základným právom zaručujúcim nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia.

61. Preto veľký senát dáva do pozornosti uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/250/2008 zo dňa 25. novembra 2009, v zmysle ktorého, ak žiadateľ požiadal o sprístupnenie informácií o súkromí alebo osobných údajov (resp. dokumentov obsahujúcich tieto informácie), povinná osoba ich podľa § 9 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií sprístupní len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon alebo na základe predchádzajúceho písomného súhlasu dotknutej osoby (osoby, ktorej sa týka informácia o súkromí alebo osobný údaj).

62. V spojitosti s uvedeným je nesporne potrebné zdôrazniť, že súčasťou každého administratívneho spisu, resp. písomností ktorými je tvorený, sú aj osobné údaje účastníkov administratívneho konania.

63. Veľký senát rovnako tak dáva do pozornosti skutočnosť, že v prípade administratívneho spisu môže ísť o spisový materiál značného rozsahu, ktorý častokrát pozostáva zo stoviek strán, ktorá skutočnosť by mohla mať za následok, a to najmä pri väčšom počte podaných žiadostí v zmysle zákona o slobode informácií, potrebu navýšenia personálnych a technických kapacít. Na uvedenom nič nemení ani možnosť predĺženia lehoty na vybavenie žiadosti v zmysle § 17 zákona o slobode informácií, nakoľko jeho účelom nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom.

64. Napokon je potrebné prisvedčiť správnosti kasačnej námietky sťažovateľa týkajúcej sa neverejnosti priestupkového konania. Veľký senát uvádza, že zákon o slobode informácií je založený na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, čo znamená, že povinné osoby sprístupňujú všetky informácie, okrem tých, u ktorých to zákon zakazuje. Zákaz však nemusí byť explicitne ustanovený priamo zákonom o slobode informácií, ale môže vyplývať z iných právnych predpisov verejného práva.

65. Vo vzťahu k uvedenej otázke Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 5Sži/4/2009 zo dňa 21. apríla 2010 vyslovil, že ak predmetná informácia má pôvod v konaní, ktoré osobitné zákony označujú za neverejné, potom sa na sprístupnenie vzťahuje implicitné obmedzenie sprístupnenia informácie na základe tohto osobitného zákona. Zo systematického výkladu predpisov správneho práva vyplýva, že napriek tomu, že nie sú kodifikované, tak sa navzájom iba obmedzujú a dopĺňajú, ale nie sú v kontradikcii. Preto, ak jeden zákon, a teda, ak osobitný zákon ustanoví, že je niečo neverejné, nemožno vykladať, že je to podľa zákona o slobode informácií prístupné a verejné.

66. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti veľký senát, posúdiac otázku predloženú senátom 8S, konštatuje, že administratívny spis orgánu verejnej správy nie je možné považovať v priestupkovej agende v zmysle § 89a priestupkového zákona za informáciu, ktorú hoci má v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií povinná osoba k dispozícii, vo všeobecnosti za prístupnú a verejnú.

67. Vo vzťahu k druhej predloženej otázke senátom 8S konštatuje veľký senát nedostatok právomoci na rozhodovanie o danej otázke. V tejto časti absentuje riadne skutkové a právne vymedzenie otázky, ktorou sa má veľký senát zaoberať. Zdôrazňuje, že postúpiť veľkému senátu na rozhodnutie je možné tak celú právnu vec, ako aj niektorú z jednotlivých sporných otázok. Je však potrebné zdôrazniť, že veľký senát nerieši abstraktné právne otázky bez ukotvenia ku skutkovým zisteniam posudzovaných prípadov (porovnaj napr. uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 8As 51/2006-105 zo dňa 26. augusta 2008 a č. k. 2Afs 52/2006-86 zo dňa 12. júna 2007).

68. Veľký senát je toho názoru, že je nevyhnutné rozlišovať slobodný prístup k informáciám v kontexte verejnej správy, ktorý znamená, že každá osoba má právo požiadať o verejne prístupné informácie na základe infožiadosti, od zásady informovanosti v správnom konaní, resp. trestaní v zmysle osobitných právnych predpisov, ktorá sa na jednej strane týka verejne prístupných informácií širokej verejnosti, no na druhej strane sa týka príliš citlivých informácií, ktoré sú prístupné iba účastníkom konania alebo osobám zúčastneným na konaní. Možno však s určitosťou vysloviť názor, že získavanie a slobodný prístup k informáciám a zásada informovanosti v správnom trestaní spolu veľmi úzko súvisia, nakoľko sú obe imanentnou súčasťou zásady informovanosti vo verejnej správe.

69. Veľký senát považuje za dôležité poukázať i na článok 17 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, ktorý obdobne ako článok 26 Ústavy Slovenskej republiky hovorí, že štátne orgány a orgány územnej samosprávy sú povinné primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti. Podmienky a vykonanie ustanoví zákon.

70. V zmysle vyššie uvedeného je týmto špeciálnym, resp. osobitným zákonom, napr. Trestný poriadok, zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov. Trestný poriadok upravuje poskytovanie informácií vo svojom § 6.

V zmysle § 6 ods.1 TP orgány činné v trestnom konaní a súd informujú verejnosť o trestnom konaní podľa tohto zákona poskytnutím informácií oznamovacím prostriedkom. Pri tomto informovaní však musia dbať na ochranu utajovanej skutočnosti, obchodného tajomstva, bankového tajomstva, daňového tajomstva, poštového tajomstva alebo telekomunikačného tajomstva.

Podľa ods.2 TP pri poskytovaní informácií sú orgány činné v trestnom konaní a súd oprávnení utajiť tie skutočnosti, ktoré by mohli zmarit' alebo sťažiť objasnenie a vyšetrovanie vecí. Pritom sú povinní dbať na zásadu prezumpcie nevinny. Dbajú aj na to, aby nezverejňovali chránené osobné údaje ani skutočnosti súkromného charakteru, najmä ...

Z § 6 ods. 4 TP vyplýva, že ak by poskytnutie informácie porušilo alebo ohrozilo záujmy uvedené v odseku 1 alebo 2, orgán činný v trestnom konaní a súd odmietnu poskytnutie informácie.

71. Z § 6 odseku 2 TP vyplýva, že právo na informácie nemôže byť neobmedzené, lebo jeho výkon by ohrozoval iné práva zaručené ústavou a inými právnymi predpismi (napr. nedotknuteľnosť súkromia, listové tajomstvo a pod.) V tomto odseku je upravené právo orgánov činných v trestnom konaní a súdu utajiť skutočnosti, ktorých zverejnenie by mohlo zmarit' proces vyšetrovania a objasnenie trestnej veci (pozri Trestný poriadok, Veľký komentár, 3. aktualizované vydanie, autori prof. JUDr. Jozef Čentěš, PhD. a kolektív, vydané vo vydavateľstve Eurokódex, Bratislava, marec 2017).

72. Ak by poskytnutie informácie porušilo alebo ohrozilo vyššie uvedené záujmy, vtedy orgán činný v trestnom konaní a súd odmietnu poskytnutie informácie. Tieto ustanovenia Trestného poriadku týkajúce sa poskytovania informácií a rešpektovania prezumpcie nevinny by sa mali za použitia analógie legis primerane aplikovať i na otázky správneho trestania v oblasti verejnej správy.

73. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov má navyše v § 89a špeciálne ustanovenie, v zmysle ktorého priestupkové orgány nie sú povinné poskytovať informácie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám (až na vymenované výnimky podľa osobitných priestupkových zákonov).

74. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám obsahuje v § 11 ods. 1 písm. d/ určité obmedzenia prístupu k informáciám, keď dôvodí, že: „Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka rozhodovacej činnosti súdu vrátane medzinárodných súdnych orgánov alebo orgánu činného v trestnom konaní okrem informácie, ktorá sa sprístupňuje podľa osobitného predpisu, rozhodnutia policajta v prípravnom konaní podľa druhej časti druhej hlavy piateho dielu Trestného poriadku a informácie o vznesení obvinenia vrátane opisu skutku, ak ich sprístupnenie nezakazuje zákon, alebo ak ich sprístupnenie neohrozuje práva a právom chránené záujmy.“.

75. Veľký senát preto vzhľadom na uvedené skutočnosti je toho názoru, že ust. § 11 ods. 1 písm. d/ infozákona sa vzhľadom na charakter konania a na rešpektovanie prezumpcie neviny tiež analogicky vzťahuje aj na správne trestanie v oblasti verejnej správy pri prejednávaní priestupkovej agendy.

76. V § 3 ods. 6 zákona o správnom konaní sa hovorí, že správne orgány sú povinné na úradnej tabuli správneho orgánu, na svojom webovom sídle, ak ho majú zriadené alebo aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti, alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon. Pritom sú povinné ochraňovať práva a právom chránené záujmy účastníkov konania a iných osôb. Úradná tabuľa správneho orgánu musí byť nepretržite prístupná verejnosti.

77. V súvislosti so zásadou informovanosti v administratívnom trestaní zohráva ustanovenie § 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní významnú úlohu, pretože sa subsidiárne vzťahuje a má presah i na konania týkajúce sa i vecí správnych konaní, resp. priestupkových, a teda vôbec vecí správnych deliktov. „Rovnako si treba ujasniť, akým spôsobom má prebiehať informovanie verejnosti o relevantných skutočnostiach, pričom je vždy potrebné prihliadať na osobitnú právnu úpravu (najmä na zákon o ochrane osobných údajov).“ (Pozri Potásch, P., Hašanová, J., Vallová, J., Milučký, J., Medžová, D. Správny poriadok, Komentár, 3. vydanie, Praha : C, H, Beck, 2019, s. 51-52).

78. Veľký senát považuje pre komplexné zdokumentovanie predmetnej problematiky dať do pozornosti nesporne i ustanovenie § 89a zákona o priestupkoch, v ktorom zakotvil evidenciu priestupkových vecí. Ustanovenie § 89a priestupkového zákona bolo do zákona o priestupkoch doplnené zákonom č. 387/2009 Z. z. <, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 372/1990 Zb. <. o priestupkoch s tým, že účinnosť nadobudol od 1. januára 2010. Ustanovenie § 96a ZoP <. zároveň určilo, že správne orgány boli povinné zriadiť evidenciu priestupkov najneskôr do 31. decembra 2010.

V zmysle odseku 1 ust. § 89a priestupkového zákona správny orgán, ktorý je príslušný prejednať priestupok vrátane jeho prejednania v blokovom konaní, vedie evidenciu priestupkov. Ústrednú evidenciu priestupkov vedie ústredný orgán štátnej správy podľa § 89 <.

79. V zmysle odseku 2 § 89a priestupkového zákona, evidencia priestupkov sa vedie na účely

- a) trestného konania,
- b) civilného procesu alebo správneho konania,
- c) osvedčovania bezúhonnosti a spoľahlivosti fyzickej osoby.

80. V zmysle odseku 4 uvedeného ustanovenia údaje z evidencie priestupkov sa poskytujú

- a) osobe uvedenej v evidencii,
- b) súdom,
- c) orgánom činným v trestnom konaní,
- d) orgánom oprávneným objasňovať priestupky a správnym orgánom oprávneným prejednávať priestupky aj podľa osobitného zákona,
- e) iným orgánom, o ktorých to ustanovuje osobitný zákon, 16)
- f) súdom, justičným a správnym orgánom iných štátov.

81. Z odseku 4 nesporne vyplýva, že subjekt žalobcu, hoci v pozícii oznamovateľa priestupku, nie je teda oprávnenou osobou, ktorej by mal a mohol správny orgán poskytnúť požadované informácie. Z ods. 6 tohto ustanovenia vyplýva, že osobe podľa odseku 4 písm. a/ <. sa na základe písomnej žiadosti poskytujú z evidencie priestupkov všetky údaje o nej a o jej priestupku; orgánom podľa odseku 4 písm. b/ až f/ <asi://module='ASPI'&link='372/1990%20Zb.%252389a'&ucin-k-dni='30.12.9999'> sa údaje

poskytujú v rozsahu spôsobom a v lehotách ustanovených v osobitnom zákone alebo v medzinárodnej zmluve.

82. Z odseku 9 tohto ustanovenia poskytovanie údajov z evidencie priestupkov sa nevzťahujú ustanovenia osobitného zákona o sprístupňovaní informácií.

83. Z odseku 10 tohto ustanovenia vyplýva, že evidencia priestupkov je neverejná. Odsek 10 výslovne stanovuje, že evidencia priestupkov je neverejná, čo v podstate znamená, že údaje o páchatelovi a o jeho priestupku (pozri ods. 3) sú tajné. Zásada, že evidencia priestupkov je neverejná (tajná), súvisí s úpravou v odseku 9, v zmysle ktorého platí, že na poskytovanie údajov z evidencie priestupkov sa nevzťahujú ustanovenia osobitného zákona o sprístupňovaní informácií, ktorý vychádza zo zásady, že „čo nie je tajné, je verejné“. Údaje o páchatelovi - fyzickej osobe a o jeho priestupku sú neverejné a sprístupňujú sa len tým subjektom, ktoré sú uvedené v odseku 4.

84. Z odseku 11 tohto ustanovenia vyplýva, že ustanovenia odsekov 2 až 10 <. sa nevzťahujú na priestupky, o ktorých sa vedie evidencia podľa osobitného predpisu. O takýto prípad v preskúmvanej veci nejde. V tomto odseku sú zakotvené výnimky v tom zmysle, že ustanovenia odsekov 2 až 10 ust. § 89a ZoP <. sa nevzťahujú na priestupky, o ktorých sa vedie evidencia podľa osobitného predpisu. Tieto osobitné predpisy sú v priestupkovom zákone vymenované.

85. Veľký senát na základe uvedených dôvodov dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná, pretože krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Veľký senát rozhodol vo veci meritórne, keď rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/65/2018-38 zo dňa 9. augusta 2018 zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie (§ 462 ods. 1 SSP).

86. Úlohou krajského súdu bude v ďalšom konaní vo veci opätovne rozhodnúť s poukazom na to, že právnym názorom veľkého senátu kasačného súdu je krajský súd viazaný (§ 469 SSP). Krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania podľa § 467 ods. 3 SSP.

87. Toto rozhodnutie prijal veľký senát pomerom hlasov 6:1.

P o u č e n i e :

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