



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 64/2025-58

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], narodeného [REDAKOVANÉ], zastúpeného Mgr. Viktorom Beranom, advokátom, Jurská 21, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Svk/8/2023 z 30. septembra 2024 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Ústavnému súdu bola 10. januára 2025 doručená ústavná sťažnosť sťažovateľa, ktorou sa domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 4Svk/8/2023 z 30. septembra 2024. Navrhuje napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Požaduje tiež náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že rozhodnutím zo 16. júla 2020 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v plnom rozsahu odmietlo vyhovieť žiadosti sťažovateľa o poskytnutie informácií podľa 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 (ďalej len „zákon o slobode informácií“). Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ rozklad. Minister vnútra Slovenskej republiky rozhodol o rozklade 16. septembra 2020 (po 40 dňoch od doručenia rozkladu) tak, že rozhodnutie ministerstva vnútra potvrdil.

3. Sťažovateľ podal proti rozhodnutiu o rozklade správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 2S/240/20-72 z 28. septembra 2022 tak, že zrušil rozhodnutie ministra vnútra prijaté na základe zákonnej fikcie podľa § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií.

4. Žalovaný podal proti rozsudku krajského súdu kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom tak, že rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

II.

Argumentácia sťažovateľa

5. Sťažovateľ namieta porušenie označených práv a článku podľa ústavy a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu. Právne závery kasačného súdu považuje za arbitrárne, v priamom rozpore so znením § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií. Napadnutý rozsudok je zároveň nedostatočne odôvodnený, keď sa najvyšší správny súd nijako nevysporiadal s kľúčovými námietkami sťažovateľa v kasačnej sťažnosti.

6. Sťažovateľ považuje za arbitrárny právny názor, podľa ktorého lehota na rozhodnutie o rozklade nezačína plynúť doručením rozkladu ministerstvu vnútra, ale až od doručenia rozkladu rozkladovej komisii. Uvedený právny názor je v rozpore s § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií, je v rozpore s princípom rozdelenia verejnej moci a princípom viazanosti orgánu verejnej moci zákonom, keďže umožňuje orgánu verejnej moci manipulovať s plynutím zákonnej lehoty a efektívne si určovať začiatok plynutia zákonnej lehoty. V tomto smere je relevantné, že zamestnanci podateľne ministerstva vnútra sú viazaní pokynmi ministra vnútra, ktorý môže takto vydať písomne alebo ústne pokyn o predkladaní rozkladov rozkladovej komisii. V aktuálne prerokúvanej veci trvalo predloženie rozkladu podateľnou rozkladovej komisii 27 dní.

7. V predmetnej veci takýto výklad nemôže obstať, keďže rozklad nemá devolutívny účinok, administratívny spis je celý čas v dispozícii ústredného orgánu štátnej správy, preto má k dispozícii všetky podklady na rozhodnutie o rozklade od momentu jeho podania, nie je potrebné čakať na doručenie spisu. Aj z uvedeného dôvodu prichádza do úvahy len primeraná aplikácia ustanovení o odvolaní na rozhodovanie o rozklade v zmysle § 61 ods. 3 správneho poriadku (o lehote 30 dní na predloženie odvolania na rozhodnutie odvolaciemu orgánu v zmysle § 57 ods. 2 správneho poriadku, pozn.). Pri rozhodovaní o rozklade nemožno uvažovať o prvostupňovom a druhostupňovom správnom orgáne. Takýmto orgánom nie je ani osobitná komisia, ktorá nemá procesnú subjektivitu, preto nemožno uvažovať ani o doručovaní rozkladu osobitnej komisii. Akýkoľvek právny záver založený na konštrukcii o doručovaní osobitnej komisii je preto arbitrárny a ústavne neudržateľný. Odôvodnenie najvyššieho správneho súdu, že tento výklad je v súlade s princípom dobrej verejnej správy, je nedostatočné a „*pôsobí... úsmevne*.“

8. Tvrdí, že najvyšší správny súd sa nijako nevysporiadal s jeho námietkou, že podateľňa „*doručovala*“ rozklad 27 dní, pričom napokon rozhodovanie o rozklade trvalo celkovo 40 dní, preto musela nastať právna fikcia v zmysle § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií.

9. Napokon najvyšší správny súd podľa sťažovateľa použil ďalší svojvoľný a ústavne neudržateľný právny názor, keď poukázal na to, že ak by aj bol správny právny názor krajského súdu o začiatku plynutia lehoty na rozhodnutie o rozklade (doručením do podateľne ministerstva vnútra), rozsudok krajského súdu by aj tak nebol správny vzhľadom na právny názor o prednosti oneskorene vydaného rozhodnutia orgánu rozhodujúceho o žiadosti o poskytnutie informácií, v dôsledku čoho sa neuplatní fikcia vydania negatívneho rozhodnutia. Uvedený právny názor predstavuje odklon od skoršej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, pričom ide o právny názor zjavne

proti textu zákona (*contra legem*). Najvyšší správny súd svojím výkladom priamo deroguje zákon, čo je stav v rozpore s čl. 1 ústavy. Podľa najvyššieho správneho súdu je pritom toto neskoršie rozhodnutie jediným spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva. Správny orgán môže vydať toto neskoršie rozhodnutie kedykoľvek, pritom stále vznikne prednosť tohto rozhodnutia pred rozhodnutím podľa právnej fikcie.

10. Rozhodnutie podľa právnej fikcie je právoplatným rozhodnutím, preto uvedené nazeranie na neskoršie rozhodnutie je v rozpore so zásadou *ne bis in idem* a zásadou *rei iudicatae*. Ide zároveň o prekvapivé rozhodnutie, ktoré zasahuje do práva na súdny prieskum rozhodnutia orgánu verejnej moci, keďže uvedená prednosť neskoršieho rozhodnutia sa má uplatniť aj v prípade, ak už začalo konanie o súdny prieskum rozhodnutia na základe právnej fikcie. Aplikácia tohto právneho názoru neobstojí ani v rámci deklarovaného práva na rozhodnutie, keďže právo na rozhodnutie je realizované už rozhodnutím na základe právnej fikcie, ktoré svojím dôsledkom zamedzuje odopretiu spravodlivosti. Neobstojí ani odkaz na procesnú ekonómiu, keďže správny súd pri rozhodovaní o zákonnosti rozhodnutia na základe právnej fikcie sa môže ako *obiter dictum* vyjadriť aj k dôvodom uvádzaným v neskoršom rozhodnutí, ktoré by malo byť taktiež negatívnym (zamietavým) rozhodnutím. Takýmto spôsobom postupoval aj krajský súd, ktorý rozhodnutie na základe právnej fikcie považoval za nezákonné pre nedostatok dôvodov, ale ako *obiter dictum* sa vyjadril aj k neskoršiemu rozhodnutiu, čím rešpektoval procesnú ekonómiu a taktiež znenie zákona.

11. Uvedené námietky tvorili nosnú argumentáciu sťažovateľa v kasačnej sťažnosti, s ktorou sa najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku riadne nevysporiadal, preto je napadnutý rozsudok nedostatočne odôvodnený a nepreskúmateľný.

12. Sťažovateľ osobitne odkazoval na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (č. k. 6 A 89/2000-40 z 25. februára 2004). Najvyšší správny súd pritom len lakonicky uviedol, že uvedeným rozhodnutím nie je viazaný. Sťažovateľ tento názor nespochybňuje, poukazuje však na to, že on v skutočnosti odkazoval na argumentáciu, ktorá je uvedená v odôvodnení predmetného rozhodnutia, ktorá sa týka takmer identického zákona, a preto bolo namieste, aby sa najvyšší správny súd s uvedenou argumentáciou vysporiadal a zaujal k nej stanovisko.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

13. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta porušenie označených práv a článku podľa ústavy a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktorý je podľa neho založený na arbitrárnych právnych názoroch. Navyše je nedostatočne odôvodnený, keďže najvyšší správny súd nijako nereagoval na nosné námietky sťažovateľa v kasačnej sťažnosti.

14. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

15. Ústavný súd v prvom rade poukazuje na to, že sťažovateľ sa vo svojej ústavnej sťažnosti usiluje o kasáciu kasačného rozhodnutia. Ústavný súd už vyslovil (sp. zn. I. ÚS 246/2012 zo 6. júna 2012) názor na odmietnutie sťažnosti proti kasačnému rozhodnutiu, podľa ktorého sťažnosť bola podaná

predčasne, keďže „sťažovateľka bude mať možnosť v ďalšom štádiu konania pred okresným súdom uplatniť ochranu označeného práva aj svoju argumentáciu týkajúcu sa skutkovej a právnej stránky predmetnej veci, z čoho vyplýva, že má ešte k dispozícii iný prostriedok ochrany tohto práva, ktorého porušenie namieta vo svojej sťažnosti. V danej veci sa súdne konanie nachádza v štádiu konania na okresnom súde, ktorý bude vo veci opätovne konať v súlade s názorom dovolacieho súdu.“. Podobne ústavný súd odôvodnil odmietnutie ústavných sťažností aj v ďalších svojich rozhodnutiach v obdobných veciach (pozri m. m. I. ÚS 167/2012, III. ÚS 38/2013, I. ÚS 214/2014, II. ÚS 339/2019, IV. ÚS 602/2020, IV. ÚS 54/2024).

16. Pre záver o tom, či ústavný súd preskúma zrušujúce (kasačné) rozhodnutie všeobecného súdu, bude významné aj skúmať dopad tohto kasačného rozhodnutia na ďalší priebeh predmetného konania. Miera tohto dopadu je predovšetkým daná právnym názorom, ktorý všeobecný súd v kasačnom rozhodnutí vysloví a ktorým je súd nižšej inštancie viazaný. Nepochybne výraznejší dopad na konanie bude mať kasačné rozhodnutie všeobecného (odvolacieho) súdu, ktoré posudzovalo hmotnoprávne ustanovenia a v ktorom tento súd vyslovil právny názor, ktorý sa dotýka veci samej. Významným kritériom bude aj hľadisko právnej istoty účastníkov konania (strán sporu).

17. V súvislosti s podstatou a so zmyslom princípu subsidiarity ústavný súd poukazuje tiež na svoju ustálenú judikatúru, v ktorej opakovane zdôrazňuje, že základné právo na súdnu ochranu, ako aj právo na spravodlivé súdne konanie „je výsledkové“, to znamená, musí mu zodpovedať proces ako celok, a skutočnosť, či napadnuté konanie ako celok bude spravodlivé, závisí od pokračujúceho konania a rozhodnutia všeobecných súdov (m. m. III. ÚS 33/04, IV. ÚS 163/05, II. ÚS 307/06, II. ÚS 155/08).

18. Ústavný súd vo svojej judikatúre taktiež opakovane vyslovuje, že predpokladom na záver o porušení základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru je len také porušenie, ktoré nie je napravitel'né alebo odstrániteľ'né činnosťou všeobecného súdu pred začatím konania alebo v konaní vo veci samej, resp. ktorého nápravu nemožno dosiahnuť procesnými prostriedkami, ktoré sú obsiahnuté v príslušných procesných kódexoch (m. m. I. ÚS 148/03, III. ÚS 355/05, II. ÚS 307/06).

19. Ak ústavný súd v rámci svojej doterajšej rozhodovacej činnosti pripustil výnimky z tejto zásady, išlo o prípady, keď ešte pred právoplatným skončením konania vo veci samej bolo v konaní o ústavnej sťažnosti napadnuté právoplatné rozhodnutie, ktorým sa skončila iba určitá časť konania alebo ktorým sa riešila iba určitá parciálna procesná otázka. Podmienkou na pripustenie takejto výnimky však je, že v konkrétnom prípade musí ísť o rozhodnutie spôsobilé výrazne a nezvratným (nereparovateľným) spôsobom zasiahnuť do ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou garantovaných základných práv alebo slobôd sťažovateľa, ako aj to, že námietka ich porušenia sa musí vzťahovať výlučne na dané štádium konania a nemohla by už byť uplatnená neskôr (IV. ÚS 195/2010), prípadne by sa tento negatívny dôsledok musel zároveň vzťahovať na výsledok konania a nebolo by ho možné korigovať v ďalšom procesnom postupe alebo v opravných konaniach (IV. ÚS 322/09).

20. V aktuálne prerokovanej veci najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zrušil rozsudok krajského súdu č. k. 2S/240/2020-72 z 28. septembra 2022 a vec vrátil Správnejmu súdu

v Bratislave na ďalšie konanie. Vyslovil právny názor, že napadnuté fiktívne rozhodnutie, na ktoré poukázal sťažovateľ v správnej žalobe, nespĺňalo požiadavku spôsobilého predmetu prieskumu správnym súdom, a preto mal krajský súd podľa § 99 písm. b) Správneho súdneho poriadku konanie zastaviť.

21. Právny názor vyslovený najvyšším správnym súdom nedáva priestor na možné úvahy o ďalšom priebehu konania, netýka sa len procesných otázok. Vzhľadom na takto formulovaný právny názor kasačného súdu je daná výnimka, keď ústavný súd preskúma kasačné rozhodnutie všeobecného súdu.

22. O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri ktorého predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej reálnosť by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

23. Ústavný súd opakovane judikuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nie je jeho úlohou zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05). Ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by ním vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňujúce a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96, I. ÚS 4/00, I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, II. ÚS 231/04).

24. Základnou právnou otázkou, ktorú bolo potrebné riešiť v prerokúvanej veci, je, či najvyšší správny súd zvolil ústavne súladný spôsob určenia začiatku plynutia lehoty na rozhodnutie o rozklade a tiež či faktické rozhodnutie vydané po zákonom ustanovenej lehote má prednosť pred fiktívnym rozhodnutím podľa zákona o slobode informácií.

25. Najvyšší správny súd k prvej otázke poskytol odpoveď v bodoch 47 až 49 napadnutého rozsudku, a to s poukazom na primeranú aplikáciu § 57 ods. 2 správneho poriadku v prospech právneho záveru, že lehota podľa § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií začne plynúť až po vykonaní príslušných úkonov rozkladovou komisiou s predložením návrhu na rozhodnutie vo veci ministrovi vnútra (v lehote najviac 30 dní), keď začína ministrovi vnútra plynúť 15-dňová lehota na rozhodnutie. V tomto kontexte najvyšší správny súd poukázal aj na ustálenú judikatúru najvyššieho súdu. Ústavný súd tento právny názor považuje za zrozumiteľne odôvodnený, ktorý sleduje zmysel a účel aplikovaných ustanovení zákona o slobode informácií a správneho poriadku,

preto nie je arbitrárny. Uvedený právny názor predstavuje jeden z možných a ústavne akceptovateľných spôsobov právneho posúdenia uvedenej procesnej situácie.

26. K druhej právnej otázke (bez ohľadu na posúdenie prvej právnej otázky) najvyšší správny súd poskytol odpoveď v bodoch 55 až 58 napadnutého rozsudku – opäť s odkazom na judikatúru najvyššieho súdu – so záverom, že aj neskoršie vydané faktické rozhodnutie má prednosť pred fiktívnym rozhodnutím podľa § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií.

27. K uvedenej otázke sa už ústavný súd vyjadril v uznesení sp. zn. II. ÚS 54/2023 z 8. februára 2023, keď uviedol, že judikatúrne ustálený výklad správnych súdov o prednosti riadneho rozhodnutia, čo i len oneskorene vydaného, pred fikciou negatívneho rozhodnutia považuje ústavný súd za výklad sledujúci účel zákona, ako aj ochrany žiadateľa, racionálny a praktický, v súhrne teda ústavne aprobovateľný. Priklonenie sa najvyššieho správneho súdu k aplikácii takéhoto ustáleného právneho názoru nemožno považovať za porušovanie kontradiktórnosti konania či prejav nerovnosti zbraní sporových strán v konaní. Práve naopak, ide o spôsob dosahovania právnej istoty v tom zmysle, že na podobné skutkové prípady je aplikovaný totožný právny názor. Ani v aktuálne prerokúvanej veci ústavný súd nezistil dôvody, pre ktoré by sa mal odchýliť od tohto skôr formulovaného právneho názoru. Z tohto hľadiska konštatuje, že právny názor najvyššieho správneho súdu v napadnutom rozsudku k druhej právnej otázke je dostatočne odôvodnený, nie je arbitrárny, preto je ústavne udržateľný.

28. Na tomto základe ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

29. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľa v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 30. januára 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu