

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 8Svk/32/2024  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8022200431  
Dátum vydania rozhodnutia: 19. 06. 2025  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:8022200431.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej, sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD. (sudca spravodajca) v právnej veci žalobkyne: L. U., nar. XX.XX.XXXX, bytom U. č. XX, XXX XX U., právne zastúpená: MaxLaw, s.r.o., advokátska kancelária, so sídlom D. Dlabača 775/33, Žilina, IČO: 36 419 834, proti žalovanému (sťažovateľ): Okresný úrad Prešov, odbor opravných prostriedkov, Námestie mieru 3, Prešov, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo: OU-PO-OOP5-2022/031443-002-ROM zo dňa 13.06.2022, v konaní o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Správneho súdu v Košiciach č. k. PO-2S/48/2022-54 zo dňa 23.07.2024

### rozhodol:

- Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- Žalobkyni priznáva voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

### odôvodnenie:

#### I. Priebeh administratívneho konania

1. Žiadosťou doručenou Okresnému úradu Prešov, katastrálnemu odboru (ďalej aj ako „správny orgán prvého stupňa“ alebo „prvostupňový správny orgán“) dňa 31.03.2022 požiadala žalobkyňa o sprístupnenie 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 č. 211/2000 Z. z.“ alebo „zákon o slobode informácií“) na mailovú adresu, ktorú uviedla v žiadosti, pričom žiadala o poskytnutie týchto informácií:

- „1. Rozhodnutie o vyňatí parcel pkn XXX a pkn XXX v k.ú. U. zo ZRPS pre k.ú. U.“
- „2. Meno inštitúcie/osoby úradu zodpovedného za listinu Osvedčenie vo forme Notárskej zápisnice N 66/99 Nz 64/99 zo dňa 18.02.1999 zaevidovanej pod č.z. Z 2504/99.“
- „3. Titul nadobudnutia, Osvedčenie vo forme Notárskej zápisnice N 66/99 Nz 64/99 zo dňa 18.2.1999, zaevidovanej pod č. Z 2504/99.“
- „4. Informáciu, podľa ktorého zákonného ustanovenia bolo vydané osvedčenie vo forme Notárskej zápisnice N 66/99, Nz 64/99 zo dňa 18.02.1999 zaevidované pod č. Z 2504/99.“
- „5. Rozhodnutie o zmene pôvodnej hranice katastrálneho územia U. - F. F.“

2. Správny orgán prvého stupňa rozhodnutím číslo: INFO/59/2022OÚ-PO/KO-Mj zo dňa 07.04.2022 (ďalej aj ako „prvostupňové rozhodnutie“) nevyhovel žiadosti podľa § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že podľa predmetného ustanovenia povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak ju zverejňuje na základe zákona. Takýmto zákonom je pre oblasť katastra nehnuteľností zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a

o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 162/1995 Z. z.“ alebo „katastrálny zákon“) a práve žalobkyňou požadované informácie sú podľa § 8 katastrálneho zákona obsahom zbierky listín. Upozornil na obmedzenie vyplývajúce z ustanovenia § 68 ods. 3 katastrálneho zákona spočívajúce najmä v tom, že informácie zo zbierky listín sa sprístupnia len vlastníkovi alebo inej oprávnenej osobe, ich právnym predchodcom a právnym nástupcom. Údaje žalobkyňou požadované jej teda správny orgán prvého stupňa môže poskytnúť, avšak len na základe žiadosti podanej podľa zákona č. 162/1995 Z. z. a po zaplatení správneho poplatku.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie, namietajúc nesprávnu aplikáciu ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z., keďže sa podľa neho nemalo rozhodovať o nevyhovení jej žiadosti. Citovala plné znenie dotknutého ustanovenia a uviedla, že všetky ňou požadované informácie boli zverejňované po určitú dobu verejnými vyhláškami, preto bolo povinnosťou prvostupňového správneho orgánu vyhovieť jej žiadosti v celom rozsahu. Mala za to, že požiadavky z jej žiadosti sa týkajú vecí verejných, pretože sa jedná o zmenu mapového operátu, ktorý je verejne prístupný. Správny orgán prvého stupňa mal sprístupniť informácie podľa ustanovenia § 7 ods. 1 a 2 zákona č. 211/2000 Z. z.

4. Žalovaný rozhodnutím číslo OU-PO-OOP5-2022/031443-002-ROM zo dňa 13.06.2022 (ďalej aj ako „preskúmané rozhodnutie“) zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa. Stotožnil sa s názorom, že žalobkyňou požadované informácie sú súčasťou zbierky listín, pričom prístup k informáciám tvoriacim zbierku listín je obmedzený z hľadiska zákonom ustáleného okruhu osôb domáhajúcich sa prístupu k jej obsahu a nie z hľadiska časového. K argumentácii žalobkyne ohľadom poskytnutia informácie podľa ustanovenia § 7 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií uviedol, že osobitné zákony môžu stanoviť, že niektoré druhy informácií sa na základe zákona č. 211/2000 Z. z. nesprístupňujú, alebo že sú prístupné len určitému okruhu osôb (napr. zbierka listín katastra nehnuteľností). Vtedy má osobitná úprava prednosť pred zákonom č. 211/2000 Z. z. a teda informácie sa sprístupňujú v režime danom osobitnými zákonmi. Prvostupňový správny orgán podľa žalovaného rozhodol správne, keď aplikoval na zistený skutkový stav ustanovenie § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. obmedzujúce prístup k informáciám, čo nevyhnutne viedlo k aplikácii ustanovenia § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z.

5. Preskúmané rozhodnutie napadla žalobkyňa správnu žalobou. Namietla

- nesprávne právne posúdenie veci - § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP), spočívajúce v porušení § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) aplikáciou zákona č. 211/2000 Z. z. na jej žiadosť o poskytnutie informácií, ktoré sa poskytujú podľa katastrálneho zákona;
- skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu (§ 191 ods. 1 písm. f) SSP), čo malo za následok porušenie § 3 ods. 5 správneho poriadku;
- nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP);
- podstatné porušenia ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia (§ 191 ods. 1 písm. g) SSP), ktoré spočívalo v tom, že jej žiadosť bola posúdená podľa názvu a nie podľa obsahu (porušenie § 19 ods. 3 správneho poriadku);
- nezákonnosť rozhodnutia žalovaného, nakoľko nevychádza z ustálenej rozhodovacej praxe (porušenie § 3 ods. 5 správneho poriadku).

6. K námietke nesprávne zisteného skutkového stavu uviedla, že ňou požadované informácie sú informáciami, ktoré sú obsiahnuté v zbierke listín katastrálneho úradu a správny orgán v odôvodnení rozhodnutia dospel k nesprávnemu záveru o tom, že ňou žiadané informácie sú zverejňované, a to podľa katastrálneho zákona. Zbierka listín nie je prístupná každému, a preto nemôže byť prístupná každému tak, ako to tvrdí žalovaný.

7. Podstatu nesprávneho právneho posúdenia veci žalobkyňa identifikovala v tom, že správny orgán o jej žiadosti rozhodol, resp. na ňu aplikoval ustanovenie § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. Aj keď uviedla svoju žiadosť nesprávne, orgán verejnej správy mal lepšie právne kvalifikovať žiadosť

žalobkyne, aplikovať na ňu katastrálny zákon, nakoľko je povinný zaobchádzať s podaním osoby podľa jeho obsahu a nie podľa jeho názvu, čo mu prikazuje § 19 ods. 2 správneho poriadku. Týmto postupom došlo aj k porušeniu ustanovení o konaní pred orgánmi verejnej správy.

8. Správny súd v Košiciach rozsudkom č. k. PO-2S/48/2022-54 zo dňa 23.07.2024 zrušil preskúvané rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil „na nové konanie a rozhodnutie“. Ako právne korektný vyhodnotil postup správnych orgánov, ktoré rešpektovali žalobkyňou zvolený právny režim, v rámci ktorého sa domáhala ňou označených informácií. Správny súd uvedené zarámcoval do širšieho argumentačného kontextu, v ktorom poukázal na to, že ústavné právo na informácie nie je realizované iba na základe zákona č. 211/2000 Z. z., ale aj na základe osobitných zákonov (porovnaj napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4SŽi/1/2010 zo dňa 15.03.2011). Dal do pozornosti, že právna úprava zákona č. 211/2000 Z. z. neobsahuje výluky svojho použitia v prípade, že aj osobitný právny predpis upravuje prístupnosť informácií. Osoba, ktorá má nárok na poskytnutie informácie podľa osobitného predpisu, nie je zákonom č. 211/2000 Z. z. zbavená možnosti využiť jeho právny režim s výhodami, resp. nevýhodami, ktoré z tohto zákona pre ňu plynú. Motivácia žiadateľov žiadať o poskytnutie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z., ktorý upravuje pre povinné osoby prísny režim pri vybavovaní týchto žiadostí, môže byť rôzna, napr. krátka lehota na vybavenie, absencia správneho poplatku, možnosť žiadať o poskytnutie informácie na diaľku a pod. a v prípade, ak by aj žiadateľ dostal negatívnu odpoveď alebo by bolo vydané fiktívne rozhodnutie, právo obrátiť sa na správny súd.

9. Ak si žiadateľ o informáciu zvolí právny režim zákona č. 211/2000 Z. z., povinná osoba sa nemôže prísnemu režimu vyplývajúcejmu z tohto zákona vyhnúť prekvalifikovaním žiadosti podľa obsahu proti vôli žiadateľa (porovnaj napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3SŽi/3/2012 zo dňa 01.08.2012; rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽik/3/2020 zo dňa 16.12.2021, bod 20). Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku 3SŽi/3/2012 uviedol: „Žiadateľ jednoznačne uviedol právny režim svojej žiadosti podľa zákona č. 211/2000 Z. z. a povinné osoby preto musia iba odôvodniť, či mu môžu vyhovieť, alebo nie. Upriamovanie pozornosti žiadateľa na iné právne možnosti je nadbytočné a vedie k nepreskúmateľnosti právneho režimu, v ktorom povinné osoby o žiadosti rozhodli.“ Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 3SŽo/106/2015 zo dňa 27.04.2016, publikovanom v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí slovenských súdov 4/2017 pod č. 26, uviedol, že nie je prípustné, aby orgán verejnej moci žiadosť o poskytnutie informácie podľa určitého predpisu sám prekvalifikoval podľa svojej vôle bez toho, aby s tým žiadateľ súhlasil.

10. V posudzovanom prípade je podľa správneho súdu nesporné, že žalobkyňa požiadala o poskytnutie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. a teda si zreteľne zvolila právny režim poskytnutia informácie. Správny súd sa preto nestotožnil s jej námietkou ohľadne podstatného porušenia ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy alebo o nesprávnom právnom posúdení veci spočívajúcom v tom, že správny orgán mal posúdiť jej žiadosť o poskytnutie informácie podľa katastrálneho zákona. Tak správny orgán prvého stupňa ako aj žalovaný postupovali podľa správneho súdu v zmysle zákona, keď režim žiadosti posúdili a o žiadosti rozhodli podľa zákona č. 211/2000 Z. z.

11. Správny súd sa však stotožnil s námietkou žalobkyne ohľadom nesprávneho právneho posúdenia, a to čo do aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. Poukázal na to, že uvedené ustanovenie sa aplikuje na prípad, ak ide o informácie, ktoré sú zverejnené a teda každý ich môže vyhľadať a získať bez akéhokoľvek obmedzenia alebo vyžadovania splnenia akýchkoľvek predpisov, čo aj bolo viackrát prízvukované najvyššími súdnymi autoritami (porovnaj napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3SŽo/106/2015 zo dňa 27.04.2016, ktorý zaujal stanovisko k výkladu ust. § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z.). Pokiaľ chcela povinná osoba toto zákonné ustanovenie použiť, bolo jej povinnosťou jednoznačne uviesť, že ide o zverejňované informácie a konkretizovať, podľa akého zákona, kde, ako a prípadne v akom čase ich zverejňuje. Takáto argumentácia však v rozhodnutiach správnych orgánov nie je. Správny súd preto považoval túto argumentáciu tak správneho orgánu prvého stupňa ako aj žalovaného zároveň za nepreskúmateľnú.

12. Správny súd bližšie vysvetlil, že znenie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona 211/2000 Z. z. je potrebné vykladať len v kontexte s účelom zákona (a článku 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky), podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Z dikcie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) vyplýva, že povinná osoba obmedzí prístupnosť

informácie alebo informáciu nesprístupní, ak ju zverejňuje na základe zákona; ak je podľa takého zákona zverejňovaná vo vopred stanovenej dobe, iba do tejto doby. Obmedzenie resp. nesprístupnenie informácií tak zákonodarca viaže na zverejňovanie informácie povinnou osobou podľa zákona. Cieľom tohto ustanovenia je odbremeniť povinné osoby, ktoré sú podľa osobitného zákona povinné určité druhy informácií zverejňovať. Pri ustálení toho, ktorá informácia je zverejňovaná tak ako to predpokladá dikcia ustanovenia § 11 ods.1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z., je potrebné vychádzať z ustanovenia § 4 ods. 3 tohto zákona, podľa ktorého: „Zverejnenou informáciou je informácia, ktorú môže každý opakovane vyhľadávať a získať, najmä informácia publikovaná v tlači alebo vydaná na inom hmotnom nosiči dát umožňujúcom zápis a uchovanie informácie, alebo vystavená na úradnej tabuli s možnosťou voľného prístupu, alebo sprístupnená pomocou zariadenia umožňujúceho hromadný prístup, alebo umiestnená vo verejnej knižnici.“ Správny súd mal za to, že ustanovenie § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. má na mysli obmedzenie poskytnutia informácie v tých prípadoch, keď ide o informácie, ktoré sú zverejnené a teda ktokoľvek ich môže vyhľadať a získať bez akéhokoľvek obmedzenia alebo vyžadovania splnenia kritérií akýchkoľvek predpisov. Pôjde najmä o informácie zverejnené na internete, ale nie je vylúčená ani iná forma zverejnenia, ak je dané informácie možné bez väčších ťažkostí vyhľadať a získať. Predmetné obmedzenie práva na informácie platí len počas obdobia zverejnenia takejto informácie. Len čo ju nie je možné vyhľadať a získať, obmedzenie neplatí a povinná osoba naň neprihliada. Zjednodušene povedané, ak neexistuje iná zákonná prekážka, informáciu sprístupní. Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. nie je aplikovateľné v čase pred zverejnením alebo po zverejnení takejto informácie. Jeho aplikácia predpokladá žiadosť o sprístupnenie takej informácie, ktorá už bola zverejnená na základe osobitného zákona. V prípade žiadosti o poskytnutie takejto informácie povinná osoba nemôže hneď rozhodnúť o nesprístupnení informácie, ale musí postupovať podľa § 7 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. tak, že je povinná žiadateľovi, keďže ide o zverejňované údaje, oznámiť údaje, ktoré umožňujú vyhľadanie a získanie zverejnenej informácie, ktorú požaduje, napríklad, že je zverejnená na internetovej stránke konkrétnej povinnej osoby. Ak aj napriek tomu sa žiadateľ dožaduje sprístupnenia informácií, povinná osoba až následne po vyššie popísanom postupe vydá rozhodnutie o nesprístupnení informácii s tým, že v odôvodnení rozhodnutia uvedie, že ide o informáciu, ktorá bola zverejnená podľa osobitného zákona a žiadateľovi boli poskytnuté údaje na jej vyhľadanie.

13. S poukazom na uvedené vyhodnotil správny súd žalobu v tejto časti ako dôvodnú a zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného pre nesprávne právne posúdenie veci podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP spočívajúce v nesprávnej aplikácii ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. a súčasne s tým aj pre nepreskúmateľnosť použitej argumentácie (použitie § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z.) na prejednávaný prípad podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP v intenciách správneho posúdenia právneho režimu žiadosti o poskytnutie informácie a obsahu požadovaných informácií.

14. V ďalšom postupe správny súd uložil žalovanému „pri zachovaní právneho názoru správneho súdu tak, ako to je načrtnuté v odôvodnení tohto rozsudku a správnym súdom uvedených rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR ako aj Najvyššieho súdu SR vysporiadať sa s námietkami žalobkyne uvedenými v odvolaní, zvoliť správny procesný postup pri rozhodnutí o odvolaní, svoje rozhodnutie dôkladne odôvodniť tak, aby zodpovedalo požiadavkám súčasného právneho výkladu ustanovení zákona o slobodnom prístupe k informáciám a aby zodpovedalo aj požiadavkám obsiahnutým v ustanovení § 47 ods. 3 zákona o správnom konaní.“

## II. Kasačná sťažnosť, vyjadrenie k nej

15. Proti napadnutému rozsudku podal žalovaný (ďalej aj ako „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP.

16. Sťažovateľ úvodom poznamenal, že právna úprava poskytovania informácií z katastrálneho operátu podľa zákona o slobode informácií je v súčasnosti nedostatočná a nejasná. Správne orgány sú v takýchto prípadoch v rámci rozhodovania častokrát viazané judikatúrou slovenských súdov, ktorá v prípadoch oslabenej právnej úpravy zaplňa medzery v rozhodovaní. Za podmienok tejto dlhoročnej situácie s odkazom na výklad ust. § 8 až § 11 zákona o slobode informácií bola prax správnych orgánov ustálená v režime extenzívneho uplatňovania ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobode informácií aj na situácie, kedy je poskytovanie informácií upravené osobitným právnym predpisom.

17. Sťažovateľ považuje za nelogické, aby informácie, ktoré zákonodarca obmedzil z dôvodu existencie osobitnej úpravy sprístupňovania údajov z katastrálneho operátu, boli získavané inou formou. K tomuto názoru dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý v rámci rozhodnutia veľkého senátu správneho kolégia konštatoval, že zákonné obmedzenie prístupu k určitým údajom v režime určitého konkrétneho zákona nemožno „obísť“ žiadosťou o sprístupnenie údajov podľa iného zákona. Ide o rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia NS SR sp. zn. 1Vs/7/2020, v ktorom poukázal na skoršie rozhodnutie NS SR, podľa ktorého „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.“ Sťažovateľovi preto z logiky veci vyplýva, že ak určitý predpis ustanovuje, že niektoré informácie sa nesprístupňujú, tak zákon č. 211/2000 Z. z. nemôže založiť slobodný prístup k týmto údajom.

18. Podľa sťažovateľa aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej praxi ustálil, „že zákon o slobode informácií nepokrýva všetky aspekty základného práva na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1 ústavy. Inými slovami, existujú aj iné právne predpisy sily zákona, ktoré majú význam z hľadiska realizácie základného práva na informácie. Tieto môžu pri napĺňaní svojho účelu taktiež predurčiť obmedzenie práva na prístup k informáciám, avšak len v prípadoch ustanovených čl. 26 ods. 4 ústavy, teda ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Vo všeobecnej rovine preto ústavný súd uzatvára, že pre obmedzenie základného práva na prístup k informáciám nie sú relevantné len ustanovenia § 8 až § 11 zákona o slobode informácií explicitne vymedzujúce obmedzenia v prístupe k informáciám, ale aj ustanovenia iných zákonných právnych predpisov chrániace práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie a mravnosť.“ (sp. zn. III. ÚS 96/2010 zo dňa 09.03. 2010).

19. Podľa sťažovateľa skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky uznal právnu koncepciu, že obmedzenie prístupu k informáciám sa nevzťahuje iba na explicitné prípady zákona o slobode informácií, ale aj na zákazy z iných právnych predpisov verejného práva, potvrdzuje súdna prax najvyššieho súdu označená ako implicitné obmedzenie prístupu k informáciám, vyplývajúce z iných právnych predpisov (pozri napr. Rumana, I., Šingliarová, I. Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 34 s.).

20. Sťažovateľ prizvukoval, že nespochybňuje ústavné právo na poskytovanie informácií, avšak aplikovaním princípu proporcionality vyhodnotil právo na ochranu údajov zbierky listín za silnejšie ako právo iných osôb mať informáciu o takýchto údajoch, zdôrazniac súčasne, že materiálne podmienky na nesprístupnenie informácií boli v napadnutom konaní naplnené. Zákonodarca jasne a zrozumiteľne sformuloval, že k časti katastrálneho operátu, a to do zbierky listín, je podľa zákona č. 162/1995 Z. z. prístup verejnosti obmedzený. Rešpektujúc túto právnu úpravu sťažovateľ a rovnako ani prvostupňový správny orgán vydaním rozhodnutia o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácií nijako nepochybili.

21. V prípade akceptácie opačného prístupu, než aký zvolili správne orgány, by sa poprel nielen zmysel a účel právnej normy ustanovenia o obmedzenej verejnosti zbierky listín, ale rovnako by týmto postupom nastala situácia obchádzania poplatkovej povinnosti vyplývajúcej z položky č. 10 Sadzobníka správnych poplatkov, tvoriaceho prílohu zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Na strane žiadateľov by tak vzrástla účelovosť podávania žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií, ku ktorým by sa dopracovali bez povinnosti úhrady správneho poplatku, nanajvýš tak za odplatu materiálnych nákladov spojených so sprístupnením informácií podľa ust. § 21 ods. 1 zákona o slobode informácií. Takýto postup žiadateľov by bolo možné označiť za zneužitie práva, čo bolo Najvyšším súdom Slovenskej republiky uznané ako validný dôvod pre odmietnutie sprístupnenia informácie povinnou osobou. S poukazom na vyššie uvedené argumenty považuje sťažovateľ správnym súdom vytknuté žalobné dôvody, a to nesprávnu aplikáciu ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobode informácií a na to nadväzujúcu nepreskúmateľnosť použitej argumentácie v rozhodnutí sťažovateľa, za neopodstatnené a nesprávne.

22. Sťažovateľ doplnil, že ak by kasačný súd aj dospel k obdobnému názoru o nemožnosti podradenia vzniknutej situácie pod ust. § 11 ods. 1 zákona o slobode informácií, považuje za potrebné zdôrazniť, že dôvodom nesprístupnenia informácie bola právna úprava katastrálneho zákona použitím zásady *lex specialis derogat legi generali*, kde špeciálnym zákonom je katastrálny zákon, ktorá odôvodňovala

potrebu uplatnenia tohto ustanovenia, čo podľa sťažovateľa bolo v rozhodnutiach správnych orgánov aj zreteľne konštatované.

23. Ku kasačnej sťažnosti sa písomne vyjadrila žalobkyňa. Kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú navrhla zamietnuť. Ak podľa nej sťažovateľ uvádza, že právna úprava zákona č. 211/2000 Z. z. je nedostatočná a nejasná, tým de facto sám potvrdzuje, že použil nesprávne zákonné ustanovenie a vec nesprávne právne posúdil, keď rozhodol podľa § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. V preskúvanom rozhodnutí totiž „nedostatočnú a nejasnú“ zákonnú úpravu nespomínal, no priamo použil nezákonné ustanovenie [§ 11 ods. 1 písm. b)] a nepravdivé tvrdenie o tom, že v danom prípade ide o informácie, ktoré sa zverejňujú podľa zákona. Žalovaný nijako nereaguje na výhradu súdu, že neuviedol, ako a kde sa majú predmetné informácie „zverejňovať“. Zo záveru kasačnej sťažnosti je podľa žalobkyne evidentná zmätočnosť právneho názoru sťažovateľa, keď nedokáže jednoznačne uviesť ani to, či žiadosť zamietol podľa katastrálneho zákona alebo podľa zákona č. 211/2000 Z. z. Touto zmätočnosťou bolo poznačené aj preskúvané rozhodnutie sťažovateľa.

### III. Právne posúdenie veci kasačným súdom

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

25. Spornou otázkou, k zodpovedaniu ktorej bol kasačný súd sťažovateľom vyzvaný, je posúdenie korektnosti správnym súdom aplikovaného dôvodu zrušenia preskúvaného rozhodnutia na podklade správnej žaloby. Správny súd v rozhodnutiach správnych orgánov primárne identifikoval vadu nesprávneho právneho posúdenia veci, spočívajúceho v nesprávnej aplikácii ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. ako dôvodu nesprístupnenia informácií požadovaných žalobkyňou, pričom preskúvanému rozhodnutiu vytkol aj vadu nepreskúmateľnosti pre nedostatočné zdôvodnenie aplikácie uvedeného ustanovenia.

26. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom o nemožnosti aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. na skutkový stav založený obsahom žiadosti žalobkyne. Základným predpokladom pre právne korektné obmedzenie sprístupnenia informácií v zmysle § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. je verejnosť požadovaných informácií - ich reálne zverejnenie, teda taký faktický a právny stav, že každý môže tieto informácie vyhľadať a získať bez akéhokoľvek obmedzenia alebo vyžadovania splnenia akýchkoľvek predpokladov. O uvedené však nejde v prejednávanej veci, keď nebolo preukázané, že by požadované informácie boli zverejnené tak, že ich žiadateľka mohla voľne vyhľadať. Požadované informácie majú byť navyše podľa osobitného predpisu sprístupňované len stanovenému okruhu oprávnených osôb, resp. osôb preukazujúcich odôvodnenosť svojej požiadavky (§ 68 ods. 3 zákona o katastri nehnuteľností). Takýto stav veci preto nie je možné subsumovať pod správnymi orgánmi vyjadrený dôvod obmedzenia sprístupnenia informácií podľa § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. Záver správneho súdu bol preto v tejto časti právne správny, keď zrušil preskúvané rozhodnutie žalovaného z toho dôvodu, že dôvod na neposkytnutie požadovanej informácie podľa § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z. neexistoval.

27. Právnomu záveru správneho súdu oponuje sťažovateľ v kasačnej sťažnosti v podstate iba poukazom na nejednoznačnosť, resp. nedostatočnosť právnej úpravy poskytovania informácií z katastrálneho operátu podľa zákona o slobode informácií. Ani sťažovateľ nikde netvrdí, že požadované informácie boli aktívne zverejnené a žalobkyňi voľne prístupné. Až do kasačného právneho diskurzu vnáša sťažovateľ dovedy ním neprezentovanú otázku koncepcie implicitných obmedzení prístupu k informáciám a nesprístupnenie odôvodňuje aj obmedzenou verejnosťou zbierky listín (§ 68 ods. 3 zákona o katastri nehnuteľností).

28. Hoci sťažovateľ v kasačnej sťažnosti odkryl hlbšie pozadie svojich úvah, treba zdôrazniť, že v preskúvanom ani prvostupňovom rozhodnutí takéto úvahy nie sú, pričom odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov sú založené na zjavne nesprávne zvolenom ustanovení § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobode informácií, nekorešpondujúcom so skutočným stavom veci, kedy informácie, ktoré správne

orgány odmietli žalobkyni sprístupniť, nie je možné vyhodnotiť ako také, ktoré by povinná osoba už predtým zverejnila podľa zákona a boli by voľne prístupné. Na kasačné námietky sťažovateľa v tomto smere preto nemohol kasačný súd prihliadať (§ 454 SSP).

29. K implicitnému obmedzeniu prístupu k informáciám (odkazom na osobitný zákon) kasačný súd navyše uvádza, že zákon o slobode informácií stanovuje explicitné obmedzenia prístupu k informáciám (§ 8 až § 11a zákona o slobode informácií), ako však vyplýva z rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky a kasačného súdu, na ktorú kasačný súd poukázal, obmedzenia prístupu k informáciám môžu vyplývať aj z iných predpisov (konceptia implicitných obmedzení) a takýmto predpisom môže byť aj katastrálny zákon. V posudzovanom prípade správne orgány v odôvodnení svojich rozhodnutí uviedli, že vo vzťahu k požadovaným informáciám ide o dokumenty zo zbierky listín zverejňované v právnom režime katastrálneho zákona. Ich rozhodnutia však žalobkyni neposkytli dostatočnú správnu úvahu, z akých materiálnych dôvodov, zohľadniac ústavnoprávne aspekty práva na informácie, majú byť požadované dokumenty chránené.

30. V otázke vzťahu informácií chránených podľa zákona o slobode informácií a obmedzení, ktoré stanovuje katastrálny zákon, zaujal kasačný súd stanovisko už v rozsudku sp. zn. 5Sžik/3/2020 zo dňa 16.12.2021 (body 27, 28), s ktorého závermi sa kasačný súd stotožňuje. Vychádzal z myšlienky, že zákon o slobode informácií predstavuje najvšeobecnejšiu a zároveň najkomplexnejšiu úpravu, ktorá je prejavom ústavne garantovaného práva na informácie v zmysle čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“). To však nevylučuje, aby iné právne predpisy vydané v súlade s čl. 26 ods. 1 a 4 Ústavy obsahovali obmedzenia, ktoré nemusia vždy korešpondovať s kategóriami pokrytými ustanoveniami § 8 až § 11a zákona o slobode informácií, obsahujúcimi explicitné obmedzenie práva na prístup k informáciám. Súdny prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti deklarovali koncepciu implicitného obmedzenia prístupu k informáciám, v zmysle ktorej obmedzenie sprístupnenia informácií vyplýva aj z iných právnych predpisov, nielen zo zákona o slobode informácií (napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžii/4/2009 zo dňa 21.04.2010, ktoré prešlo následným testom ústavnosti II. ÚS 514/2010 zo dňa 07.12.2010, rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžii/29/2013 zo dňa 11.02.2014, sp. zn. 6Sžii/8/2012 zo dňa 31.07.2013, sp. zn. 2Sžii/7/2011 zo dňa 21.03.2012, ako aj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 96/2010 zo dňa 09.03.2010). Túto koncepciu súdna prax, vrátane Ústavného súdu Slovenskej republiky, opakovane potvrdzuje, avšak vyžaduje, aby bol implicitný zákaz poskytnutia informácie vždy zrozumiteľne a dôsledne odôvodnený v rozhodnutí, ktorým sa žiadosti nevyhovuje.

31. Kasačný súd v rozsudku sp. zn. 5Sžik/3/2020 zo dňa 16.12.2021 (bod 29) pripomenul tiež akcent súdnej praxe na potrebu reštriktívneho výkladu prípustnosti obmedzenia práva na informácie. Obmedzenie práva na informácie, ktoré spadá do kategórie základných práv a slobôd, je možné výlučne za splnenia troch podmienok, a to zákonnosti (zásah do tohto práva možno vykonať len na základe zákona a v súlade s ním), legitímnosti cieľa (Ústava taxatívne vymenúva dôvody obmedzenia práva na informácie) a nevyhnutnosti zásahu v demokratickej spoločnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky v tomto zmysle uvádza, že cit.: „(...) Ústava podľa čl. 26 zaručuje osobitnú ochranu slobody prejavu aj práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie. Okrem všeobecných podmienok, ktoré sa pri obmedzovaní všetkých základných práv a slobôd musia dodržať podľa čl. 13 ústavy, sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa môže obmedziť, iba ak sa splnia osobitné podmienky podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Obmedzenie práva na informácie v súlade s Ústavou je dovolené len vtedy, ak sa splní formálna podmienka zákona a dve kumulatívne materiálne podmienky. Ústava za nijakých okolností nedovoľuje upustiť od splnenia všetkých troch podmienok obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Formálna podmienka znamená, že obmedzenie prijme národná rada v právnom predpise so silou zákona. Termínom „zákon“ sa neoznačuje jeden všeobecne záväzný právny predpis so silou zákona, ale neurčitý počet všeobecne záväzných právnych predpisov s definovaným stupňom právnej sily (II. ÚS 28/96). ... Prvou materiálnou podmienkou je požiadavka, aby obmedzenie slúžilo na ochranu práv a slobôd iných alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Na splnenie prvej materiálnej podmienky stačí preukázanie existencie jedného z citovaných záujmov. Druhou materiálnou podmienkou je podmienka nevyhnutnosti prijatia obmedzenia.“ (PL. ÚS 15/98).

32. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. II. ÚS 522/2021 zo dňa 03.02.2022 zotrval na názore, že osobitné zákony (napr. zákon o utajovaných skutočnostiach, pozn.) môžu určiť, že niektorá informácia sprístupneniu nepodlieha. Vzhľadom na to, že určenie takýchto výnimiek je svojou povahou

obmedzením základného práva na informácie, musí vždy spĺňať atribúty čl. 26 ods. 4 ústavy, resp. čl. 10 ods. 2 dohovoru. Medzi ne patrí aj právna sila prameňa práva, ktoré ustanovuje takéto výnimky, teda že ich možno ustanoviť len zákonom. Pokiaľ povinná osoba nedisponuje konkrétnou zákonnou normou, ktorá by sprístupnenie informácie vylučovala, je povinná požadovanú informáciu sprístupniť. Žiadne odmietnutie sprístupnenia informácie nemožno odôvodniť teoretickou koncepciou bez opory v zákonomnom texte.“

33. Rozhodovacia prax súdov požaduje zabezpečenie materiálneho prístupu k informáciám. Pri nesprístupnení informácie nepostačuje len splnenie formálnej podmienky ochrany určitej informácie, t. j. odkaz na príslušnú právnu normu, ale aj materiálnej podmienky označenia informácie za chránenú, teda náležité objasnenie, prečo naozaj existuje potreba danú informáciu chrániť a či tento dôvod v čase podania žiadosti stále trvá a či sa ochrana vzťahuje na celú informáciu alebo len na jej časť (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽi/1/2009 zo dňa 21.04.2010). Ak aj je identifikované zákonné obmedzenie, je potrebné i v rámci takéhoto zákonného obmedzenia vykonať správnu úvahu, či niektoré čiastkové informácie nemožno žiadateľovi sprístupniť (IV. ÚS 464/2010) [bod 30 rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5SŽik/3/2020 zo dňa 16.12.2021].

34. Ani kasačný súd nevníma ako sporné, že aj keď katastrálny zákon v zásade zakotvuje verejnosť katastrálneho operátu, je verejnosť zbierky listín podľa § 68 ods. 3 katastrálneho zákona obmedzená. Prístup k listinám uloženým v zbierke listín sa umožňuje len taxatívne stanovenému okruhu subjektov. Dôvodom obmedzenia je ochrana osobných údajov, obchodného tajomstva a iných súkromných záujmov. Aj odborná literatúra však pripúšťa, že zaradenie určitých údajov do zbierky listín (dokumentácia sídelných a nesídelných geografických názvov) sa javí ako otázne, a to jednak z dôvodu absencie chráneného údajov, ako i bezúčelnosti obmedzenia jeho verejnosti (Fečík M., Jakubáč R. Katastrálny zákon. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 191) [bod 31 rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5SŽik/3/2020 zo dňa 16.12.2021].

35. Preto bude v ďalšom konaní povinnosťou žalovaného vysporiadať sa na základe vyššie vyabstrahovaných kritérií ustálených rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít s otázkou, či pri posudzovaní žiadosti žalobkyne podanej podľa zákona č. 211/2000 Z. z. predstavujú obmedzenia zakotvené v katastrálnom zákone skutočne implicitné obmedzenia prístupu k žalobkyňou požadovaným jednoznačne identifikovaným informáciám, a to najmä s poukazom na čl. 26 ods. 4 Ústavy.

36. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa. V kasačnou sťažnosťou napadnutej časti považuje kasačný súd rozsudok za vecne správny, vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci. Preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

37. V ďalšom konaní bude žalovaný postupovať v súlade s právnym názorom správneho súdu doplneným o právny názor kasačného súdu, ktorými je viazaný.

38. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 2 SSP tak, že plne úspešnej žalobkyňi priznal nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania voči procesne neúspešnému sťažovateľovi/žalovanému. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok