

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 3Svk/19/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201545  
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 02. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1021201545.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej, zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD. (sudca spravodajca), vo veci žalobcu (sťažovateľa): Z. N. L., nar. X. U. XXXX, trvale bytom R. XX/X, XXX XX F., U. Q., adresa na doručovanie S. E. XXXX/XX, XXX XX C., U. Q., proti žalovanému: Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, so sídlom Trnavská cesta 52, 826 45 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OK/5911/40182/2021 z 31. augusta 2021, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S 236/2021-45 z 5. októbra 2021, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušuje uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 236/2021-45 z 5. októbra 2021 a vec vracia Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

### odôvodnenie:

#### I. Priebeh administratívneho konania

1. Z administratívnych spisov Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný“) a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo zdravotníctva“ alebo „odvolací orgán“) vyplýva, že žalobca zaslal žalovanému 7. júla 2020 žiadosť (pozn. kasačného súdu: išlo o prvú žiadosť žalobcu) v zmysle 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.“), v ktorej požadoval poskytnúť mu „posúdenie vplyvu na ochranu osobných údajov aplikácie tzv. „smart karanténa“, ktorá vznikla na základe § 60a a nasl. ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov“ (ďalej len „zákon č. 355/2007“). Taktiež požadoval od žalovaného poskytnúť mu „posúdenie vplyvu na ochranu osobných údajov pre spracovanie osobných údajov získaných podľa § 63 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej len „zákon č. 351/2011 Z. z.“), pokiaľ bolo vypracované a zároveň pokiaľ existuje aj posúdenie pred novelizáciou cit. ustanovenia zákonom č. 119/2020 Z. z., (tzn. verzia pre legislatívu pred zásahom Ústavného súdu Slovenskej republiky a následná novelizácia slovenským zákonodarcom).“ Kasačný súd bude v ďalšom texte používať skratku len „žalobcom požadované informácie“.

2. Žalovaný žalobcovi rozhodnutím zo 16. júla 2020 požadované informácie odmietol sprístupniť z dôvodu, že posúdenie vplyvu aplikácie eKaranténa na ochranu osobných údajov je predmetom obchodného tajomstva a podlieha obmedzeniu prístupu k informáciám v zmysle § 10 a § 11 zákona č. 211/2000 Z. z. Ďalej dôvodil, že uvedeným dokumentom nedisponuje, nakoľko tento dokument pre žalovaného vypracovala bezplatne tretia osoba, ktorá ho nebude voľne poskytovať. Ministerstvo zdravotníctva svojím rozhodnutím z 24. septembra 2020 rozhodnutie žalovaného zrušilo a vrátilo mu vec na nové prejednanie a rozhodnutie z dôvodu nedostatočného a rozporného odôvodnenia. Žalovanému nariadil sprístupniť požadované informácie žalobcovi, alebo vydať také rozhodnutie o nesprístupnení informácií, ktoré bude obsahovať všetky náležitosti uvedené v § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).

3. Žalovaný rozhodnutím z 29. októbra 2020 znovu odmietol sprístupniť žalobcovi požadované informácie, tentokrát s odôvodnením, že v zmysle § 11 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. by takéto sprístupnenie bolo jednak v rozpore s právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná [písm. g)] a súčasne, že ide o dokumentáciu, ktorá obsahuje informácie, ktorých zverejnenie by sa mohlo použiť na plánovanie a vykonanie činností s cieľom spôsobiť narušenie objektov osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektov podľa osobitných predpisov [písm. i)]. Ministerstvo zdravotníctva svojim rozhodnutím z 24. novembra 2020 znova rozhodnutie žalovaného zrušilo a vrátilo mu vec na nové prejednanie a rozhodnutie. V odôvodnení uviedlo, že argumentácia žalovaného je absurdná a žalovaný vo svojom rozhodnutí neuviedol žiadne zákonné dôvody nesprístupnenia požadovaných informácií, pričom sa len tendenčne snažil nájsť nejaké zákonné dôvody, pre ktoré by nebol povinný požadované informácie sprístupniť. Opätovne žalovanému nariadil sprístupniť požadované informácie žalobcovi, alebo vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácií, ktoré bude v súlade s ustanovením § 47 Správneho poriadku.

4. Žalovaný ďalším rozhodnutím z 30. decembra 2020 odmietol žalobcovi sprístupniť požadované informácie z dôvodu, že požadovanou informáciou sčasti nedisponuje, lebo požadovaná informácia neexistuje, a sčasti na požadované informácie vo vzťahu k posúdeniu vplyvu pre aplikáciu „eKaranténa“ uplatnil obmedzenie podľa § 10 ods. 1 a kumulatívne aj § 11 ods. 1 písm. a) a písm. c) zákona č. 211/2000 Z. z. V odôvodnení uviedol, že „druhým“ posúdením vplyvu, ktoré žalobca žiadal poskytnúť vo vzťahu k osobným údajom spracúvaným na základe § 63 zákona č. 351/2011 Z. z., nedisponuje, pretože v praxi nebolo ani realizované, a to aj kvôli ingerenciám Ústavného súdu Slovenskej republiky, čím nevznikla ani potreba vypracovania posúdenia vplyvu. K posúdeniu vplyvu spracovania osobných údajov v aplikácii „eKaranténa“ žalovaný uviedol, že bolo vypracované bezplatne advokátskou kanceláriou Dagital Legal, s.r.o., a predstavuje súčasť jej obchodného tajomstva a duševného vlastníctva. Toto posúdenie vplyvu bolo vykonané, ale žalovaný ním fakticky nedisponuje (nebolo mu odovzdané) a i v prípade, keby tomu tak bolo, tento dokument nemôže byť žalobcovi poskytnutý z dôvodov, že (i) ide o obchodné tajomstvo a duševné vlastníctvo tretej strany, ktorá nesúhlasila so sprístupnením, (ii) ide o dokument, na ktorého prípravu neboli použité verejné prostriedky (bol pripravený zadarmo) a jeho vlastníkom nesúhlasí so sprístupnením, (iii) žalovaný ním fakticky nedisponuje a nedrží ho, nakoľko mu nebol fyzicky odovzdaný (bol pripravený treťou stranou pre prípad potreby), (iv) sprístupnením tejto informácie by žalovanému aj tretej strane, ktorá je vlastníkom dokumentu, vznikla škoda. Ministerstvo zdravotníctva rozhodnutím z 23. februára 2021 rozhodnutie žalovaného znova zrušilo, pretože malo za to, že odôvodnenie rozhodnutia žalovaného je nepreskúmateľné a nenadväzuje na výrok rozhodnutia, medzi ktorými musí byť logická zhoda.

5. Žalovaný ďalším rozhodnutím z 22. marca 2021 odmietol žalobcovi úplne sprístupniť požadované informácie z totožných dôvodov ako v predchádzajúcom rozhodnutí z 30. decembra 2020. V odôvodnení dodal, že v časti týkajúcej sa výroku č. 1, ktorým odmietol úplne sprístupniť žalobcom požadované informácie, žiadosť žalobcu postúpi Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (ďalej len „Úrad na ochranu osobných údajov“). Ten svojím rozhodnutím z 1. apríla 2021 žalobcom požadované informácie odmietol sprístupniť z dôvodu podľa § 11 ods. 1 písm. h) zákona č. 211/2000 Z. z. V dôsledku odvolania žalobcu proti výroku č. 1 rozhodnutia žalovaného z 22. marca 2021, Ministerstvo zdravotníctva 12. mája 2021 vydalo rozhodnutie, ktorým rozhodnutie žalovaného zrušilo a vec mu vrátilo na ďalšie konanie, pretože malo za to, že obmedzenie sprístupnenia informácií sa vzťahuje len na konania, ktoré osobitný predpis explicitne ustanovuje ako výkon kontroly, dohľadu alebo dozoru, a ktoré sú právoplatne ukončené spôsobom, ktorý osobitný predpis ustanovuje.

6. Žalobca následne 19. mája 2021 zaslal žalovanému takmer identickú žiadosť (pozn. kasačného súdu: išlo o druhú žiadosť žalobcu) v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z., v ktorej požadoval poskytnúť mu „všetky verzie posúdenia vplyvu na ochranu osobných údajov aplikácie tzv. „smart karanténa“ ktorá vznikla na základe § 60a a nasl. ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z.“ Kasačný súd bude opäť v ďalšom texte používať skratku len „žalobcom požadované informácie“. Žalovaný túto žiadosť znova 24. mája 2021 neformálnym listom postúpil Úradu na ochranu osobných údajov a 31. mája 2021 vydal rozhodnutie, v ktorom odmietol úplne sprístupniť žalobcovi požadované informácie s tým, že žiadosť žalobcu v časti týkajúcej sa posúdenia vplyvu k spracúvaniu osobných údajov v aplikácii „eKaranténa“ postúpil Úradu na ochranu osobných údajov. Úrad na ochranu osobných údajov v neformálnom liste z 3. júna 2021 uviedol, že v totožnej veci už rozhodol 1. apríla 2021, toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť a žalobca žiada, aby mu požadované informácie poskytol priamo žalovaný. Úrad na ochranu osobných údajov ďalej argumentoval tým, že pokiaľ žalobca nepodal opravný prostriedok proti jeho rozhodnutiu, žalobca považoval jeho rozhodnutie za zákonné a správne, a z tohto dôvodu nebolo cieľom žalobcu, aby mu požadované informácie poskytol Úrad na ochranu osobných údajov. Preto žiadosť žalobcu

vrátil späť na vybavenie žalovanému, ako osobe príslušnej na jej vybavenie. Ministerstvo zdravotníctva rozhodnutie žalovaného z 31. mája 2021 svojím rozhodnutím z 23. júla 2021 zrušilo a uviedlo, že postup žalovaného, ktorým postúpil žiadosť žalobcu inej povinnej osobe a následne vydal napadnuté rozhodnutie je nezákonný a takéto rozhodnutie je nulité.

7. Žalovaný však medzičasom znovu 15. júna 2021, po vrátení žiadosti žalobcu Úradom na ochranu osobných údajov, vydal rozhodnutie, ktorým podľa § 3 ods. 1, § 15 ods. 1 a § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. odmietol úplne sprístupniť žalobcovi požadované informácie s totožným odôvodnením ako v rozhodnutí z 31. mája 2021. V odôvodnení uviedol, že požadovanou informáciou v žiadnej verzii nedisponuje, túto informáciu fyzicky v držbe nemá, nie je uložená na žiadnom hmotnom nosiči a ani v žiadnom informačnom systéme žalovaného. Žalovaný počas výkonu kontroly „e-Karantény“ Úradom na ochranu osobných údajov požadovanou informáciou nijako nedisponoval ani ju nespracovával, keďže bol bezplatne právne zastúpený advokátskou kanceláriou Dagital Legal, s.r.o., ktorá po celý čas mala a má požadovanú informáciu vo svojej výlučnej dispozícii. Okrem advokátskej kancelárie má požadovanú informáciu k dispozícii len Úrad na ochranu osobných údajov. Z uvedeného je podľa žalovaného zrejme, ako mohol žalovaný tieto informácie využívať a predmetnú informáciu nemať vo svojej dispozícii. Vo vzťahu k advokátskej kancelárii Dagital Legal, s.r.o., je postúpenie žiadosti nedôvodné, pretože nejde o povinnú osobu v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. a z predchádzajúcej komunikácie žalovaného je zrejme, že táto advokátska kancelária si sprístupnenie predmetnej informácie neželá. Záverom žalovaný dodal, že nedisponuje a nemá vedomosť o existencii akýchkoľvek ďalších verzií posúdenia vplyvu k spracúvaniu osobných údajov v aplikácii „eKaranténa“, a kvôli neexistencii požadovaných informácií, keďže požadované informácie nikdy nevznikli, ich žalovaný žalobcovi nemôže sprístupniť. Ministerstvo zdravotníctva v dôsledku odvolania žalobcu rozhodnutie žalovaného svojím rozhodnutím z 26. júla 2021 zrušilo a vec mu vrátilo na nové prejednanie s odôvodnením, že žalovaný vo svojom odôvodnení úmyselne vypustil časť rozsudku, na ktorý podporne odkazoval. Ministerstvo zdravotníctva dodalo, že pokiaľ žalovaný informáciu k dispozícii nemá, no mal by ňou disponovať, žalovaný sa nebude môcť zbaviť svojej povinnosti postúpením žiadosti, resp. úmyselným odstraňovaním informácií zo svojej sféry, ale bude ju musieť opätovne získať a sprístupniť ju alebo vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácií tak, aby obsahovalo všetky náležitosti v zmysle § 47 Správneho poriadku.

8. Keďže žalovaný v zákonom ustanovenej lehote prvostupňové rozhodnutie nevydal v zmysle § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. nastúpila fikcia vydaného rozhodnutia o nesprístupnení žalobcom požadovaných informácií.

## II. Konanie na správnom súde

9. Žalobca podal správnu žalobu proti tzv. fiktívnemu rozhodnutiu žalovaného, ktoré malo byť vydané v konaní o žiadosti žalobcu o informácie z 19. mája 2021 spolu s návrhom na uloženie povinnosti sprístupniť mu informácie podľa § 193 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“). Mal za to, že postup žalovaného pri vybavovaní jeho žiadosti o sprístupnenie informácií bol obštrukčný a žalovaný opakovane porušil žalobcove právo na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Žalobca ďalej argumentoval tým, že si je plne vedomý, že podáva správnu žalobu proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré je všeobecne z prieskumu správneho súdu v zmysle § 7 písm. a) SSP vylúčené. Avšak mal za to, že ústavná požiadavka na rýchlu a účinnú súdnu ochranu základných práv pri obštrukčnom postupe správnych orgánov túto výlukú prekoná, a to aj s poukazom na početnú judikatúru českých správnych súdov, pretože slovenská právna úprava je podľa neho v značnej miere totožná.

10. Žalobca v zmysle § 62 v spojení s § 181 SSP zmenil v lehote na podanie správnej žaloby rozsah predmetu súdneho prieskumu, pretože žalovaný 31. augusta 2021 vydal rozhodnutie č. OK/5911/40182/2021 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“), ktorým znovu odmietol žalobcovi sprístupniť požadované informácie v zmysle § 15 ods. 1 a § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. Žalobca tak žiadal preskúmať rozhodnutie žalovaného z 31. augusta 2021, namiesto pôvodne napadnutého fiktívneho rozhodnutia. Dodal, že uvedená zmena nemá žiadny vplyv na jeho argumentáciu v správnej žalobe, pretože argumenty žalovaného v napadnutom rozhodnutí sú z veľkej časti totožné ako v predchádzajúcom rozhodnutí žalovaného z 15. júna 2021, čo len dokrešľuje celkový obraz obštrukčného konania žalovaného.

11. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uznesením č. k. 5 S 236/2021-45 z 5. októbra 2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) správnu žalobu odmietol. Skonštatoval, že správny súd nesmie nahrádzať odvolací správny orgán, keďže v správnom súdnictve je predmetom súdneho prieskumu zákonnosti až konečné administratívne rozhodnutie. Napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je konečným rozhodnutím, a preto toto rozhodnutie nie je spôsobilým predmetom prieskumu v zmysle

§ 7 písm. a) SSP. Čiastkové rozhodnutie predbežnej povahy alebo tzv. podkladové rozhodnutie sa preskúmava až v spojení s konečným rozhodnutím, pretože samo osebe nevyvoláva ujmu na právach. Pokiaľ by správny súd v rozpore s ustanovením § 7 písm. a) SSP pripustil prieskum prvostupňového rozhodnutia orgánu verejnej správy, dopustil by sa nezákonnosti tým, že prekročil svoju právomoc a konal nad rozsah, ktorý ustanovuje zákon. Na záver k žalobcom uvedenej judikatúre českých správnych súdov dodal, že právna úprava v Slovenskej republike a v Českej republike je v určitých rysoch podobná, avšak nie je rovnaká. Zároveň správny súd nie je viazaný rozhodnutiami súdov iných štátov. Napokon, v rozhodovacej praxi slovenských súdov v súčasnosti neexistuje pre správny súd záväzný právny názor umožňujúci žalobcovi domáhať sa správnu žalobou preskúmania prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu bez využitia riadnych opravných prostriedkov a povinnosti správnych súdov takúto žalobu meritórne prejednať.

III. Argumentácia účastníkov konania v kasačnom konaní

12. Žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) podal proti tu napadnutému uzneseniu správneho súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej žiadal zrušiť toto rozhodnutie z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) a j) SSP a vec vrátiť správne mu súdu na ďalšie konanie. Argumentoval tým, že proti poslednému prvostupňovému rozhodnutiu žalovaného podal žalobu z dôvodu, že žalovaný počas celého správneho konania postupoval obštrukčne, s ľubovôľou a v rozpore s účelom a zmyslom zákona č. 211/2000 Z. z., čím predlžoval dĺžku správneho konania.

13. Na podporu svojej argumentácie o prípustnosti žaloby proti prvostupňovému rozhodnutiu žalovaného vo veciach slobodného prístupu k informáciám odkázal na početnú judikatúru českých súdov (rozsudok rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 7 As 192/2017 z 24. októbra 2018, rozsudky Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Azs 459/2018 zo 7. marca 2019, sp. zn. 7 As 71/2018 z 28. novembra 2019, sp. zn. 6 As 113/2014 z 28. januára 2015, sp. zn. 5 As 440/2019 z 5. marca 2021, ale aj rozsudky súdov nižšieho stupňa napr. rozsudok Mestského súdu v Prahe sp. zn. 3 A 122/2017 z 18. januára 2021 alebo rozsudok Krajského súdu v Brne sp. zn. 29 A 35/2019 z 21. decembra 2020). Sťažovateľ konštatuje že, z tejto judikatúry vyplýva, že v prípade tzv. „ping-pongu“ medzi povinnou osobou a odvolacím orgánom, či pri prípadných obštrukciách v konaní, je možné podať žalobu priamo proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu, pričom správny súd je povinný takúto žalobu meritórne prejednať. Za obvyklých okolností by jedno „kolo“ procesnej interakcie medzi povinným subjektom a odvolacím orgánom malo postačovať k vyjasneniu, či dôvody na odopretie informácií sú dané alebo nie. Sťažovateľ tiež dodal, že uvedené úvahy Najvyšší správny súd ČR prezentoval za plného rešpektu k role správneho súdnictva, čo rovnako vyplýva z vyššie uvedenej judikatúry.

14. Sťažovateľ taktiež uviedol, že uvedené závery prezentované v českých súdnych rozhodnutiach sú relevantné a plne aplikovateľné aj v prípade slovenskej právnej úpravy podľa zákona č. 211/2000 Z. z., pretože príslušné ustanovenia zákona sú do značnej miery ovplyvnené zákonom č. 106/1999 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám. Na podporu svojej argumentácie uviedol judikatúru slovenských súdov, ale aj výklad z dôvodovej správy k ustanoveniu § 193 SSP.

15. Sťažovateľ v ďalšej časti kasačnej sťažnosti vysvetlil, prečo považoval konanie a postup žalovaného za obštrukčný a v rozpore so zmyslom a účelom zákona č. 211/2000 Z. z. V reakcii na zdôvodnenie napadnutého uznesenia správneho súdu dodal, že správny súd sa nezaoberal špecificky prieskumom rozhodnutia v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z., len stručne skonštatoval, že podľa Ústavy SR je viazaný zákonom. Nemôže súhlasiť so záverom správneho súdu, že prvostupňové rozhodnutie žalovaného nezasahuje do jeho práv, pretože práve toto rozhodnutie sa negatívne prejavuje v právnej sfére sťažovateľa tým, že mu nesprístupňuje požadované informácie. Práve prvostupňovým rozhodnutím žalovaného dochádza k ukráteniu na jeho právach vo vzťahu k žalobnej legitímácii.

16. Napriek tomu, že sťažovateľ súhlasí so záverom správneho súdu, že slovenské súdy nie sú viazané judikatúrou českých súdov, má za to, že správny súd sa mal vysporiadať s jeho argumentmi, a to navyše pokiaľ sú podporené odkazmi na zahraničnú judikatúru. Záverom dodal, že dôsledky výkladu správneho súdu sú také, že sťažovateľ nebude mať možnosť získať posúdenie vplyvu na ochranu osobných údajov aplikácie eKarantény, a to do doby, kým by sa žalovaný nerozhodol zmeniť svoj prístup. Keďže Ministerstvo zdravotníctva nemá uvedené informácie k dispozícii a zároveň ani nemá možnosť nariadiť žalovanému, aby tieto informácie žalobcovi poskytol, v súčasnej situácii nemá inú možnosť, ako rozhodnutia žalovaného rušiť bez akéhokoľvek ďalšieho dopadu. Jediná možnosť, ktorá podľa sťažovateľa prichádza do úvahy, je prieskum prvostupňového rozhodnutia správny súdom.

17. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v podstate len zopakoval priebeh celého administratívneho konania so svojou argumentáciou v ním vydaných rozhodnutiach bez uvedenia návrhu, ako by mal kasačný súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľa rozhodnúť.

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

18. Vec bola predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) 31. marca 2022. Vec bola náhodným spôsobom pridelená tretiemu senátu Najvyššieho správneho súdu a v tomto senáte bola pridelená sudkyňi spravodajkyňi Mgr. Kristíne Babiakovej. Na základe § 27a ods. A rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu na rok 2023 v znení jeho opatrenia č. 5 bola vec prerozdelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto uznesenia pod pôvodnou spisovou značkou.

19. Najvyšší správny súd, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

20. Spornou otázkou, ku ktorej riešeniu bol kasačný súd sťažovateľom v predmetnej veci vyzvaný, je posúdenie zákonnosti odmietnutia správnej žaloby správnym súdom v zmysle § 7 písm. a) SSP v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) SSP z dôvodu, že sťažovateľ podal správnu žalobu proti prvostupňovému rozhodnutiu žalovaného o nesprístupnení informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z., čím podľa správneho súdu sťažovateľ nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie mu zákon č. 211/2000 Z. z. umožňuje, a to v situácii, keď týmto prvostupňovým rozhodnutím žalovaný nerešpektoval skorší právny názor obsiahnutý v rozhodnutí o odvolaní a zotrval na svojom skôr vyslovenom názore. Podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

Podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice.

Podľa čl. 13 Dohovoru každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, má právo na účinný opravný prostriedok pred vnútroštátnym orgánom bez ohľadu na to, že porušenie spôsobili osoby pri plnení ich úradných povinností.

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.

Podľa § 7 písm. a) SSP správne súde nepreskúmajú okrem iného právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

21. Kasačný súd má za potrebné najskôr zdôrazniť, že povinnosť vyčerpať riadny opravný prostriedok je tým najtypickejším prejavom zásady subsidiarity správneho súdnictva založenej na preferencii odstránenia nezákonnosti prostriedkami administratívneho práva pred súdnym prieskumom (pozri v tomto smere Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2018, 123 s.). Uvedené konkrétne znamená, že pokiaľ je v danom administratívnom konaní upravený inštančný postup, teda je priznané právo účastníka konania podať proti rozhodnutiu opravný prostriedok, podmienkou prístupu na správny súd je vyčerpanie tohto opravného prostriedku. Následne až takéto rozhodnutie, ktoré je výsledkom odvolacieho konania, je spôsobilým predmetom správneho súdneho konania. V podobnom duchu koncipoval odôvodnenie napadnutého uznesenia aj správny súd, s čím sa kasačný súd vo všeobecnosti stotožňuje.

22. Rovnako je potrebné zdôrazniť, že je ustálené rozhodovacou praxou správnych súdov, vrátane Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, že rozhodnutie odvolacieho orgánu verejnej správy, ktorým tento zrušil prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil prvostupňovému orgánu verejnej správy na ďalšie konanie a rozhodnutie, nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu, a to z dôvodu absencie zásahu takéhoto rozhodnutia do subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov.

23. Za takto nastavených okolností, keď nie je možné žalovať ani prvostupňové rozhodnutie (z dôvodu nevyčerpania opravných prostriedkov) ako ani zrušujúce rozhodnutie odvolacieho orgánu, prichádza podľa kasačného súdu k neželanému stavu, keď sťažovateľ nemá pri doslovnom zotrvávaní na aplikácii výluky podľa § 7 písm. a) SSP umožnený prístup k správneému súdu, hoci nevie docieľiť stav, že by príslušný orgán o odvolaní rozhodol inak ako zrušením prvostupňového rozhodnutia, ktorým by sa otvorila (štandardná) cesta prístupu k správneému súdu.

24. Pred kasačným súdom preto stála otázka, či a za akých okolností prichádza do úvahy súdny prieskum prvostupňového rozhodnutia orgánu verejnej správy vo veciach prístupu k informáciám bez toho, aby bola splnená základná procesná podmienka správneho súdneho konania v podobe vyčerpania riadneho opravného prostriedku, ak je takýto prostriedok prípustný.

25. Pri zodpovedaní vyššie uvedenej otázky bola pre kasačný súd v prvom rade nezanedbateľná samotná povaha a účel konania, v rámci ktorého bolo rozhodnutie žalovaného vydané. V tomto smere je potrebné vychádzať zo samotného účelu právnej úpravy prístupu k informáciám, ktorým je pokiaľ možno neformálne, rýchlo a efektívne sprístupniť žiadateľovi ním požadovanú informáciu za predpokladu, že neexistuje zákonný dôvod pre jej nesprístupnenie. Ide o vyjadrenie základného princípu „čo nie je tajné, je verejné“, na ktorom je založený zákon č. 211/2000 Z. z. Inak povedané, požadované informácie musia byť sprístupnené, okrem tých, ktoré zákon zo sprístupnenia vylučuje. Ide o vyjadrenie princípu otvorenosti (publicity) verejnej správy (Wilfling, P. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012, s. 48). Kasačný súd zdôrazňuje, že ochrana vo veciach slobodného prístupu k informáciám je špecifická a nesmie byť v žiadnom prípade formalistická a zdĺhavá.

26. Na druhej strane správny súd pritom podľa kasačného súdu správne poznamenal, že v súčasnosti v rozhodovacej praxi súdov Slovenskej republiky neexistuje pre správny súd záväzný právny názor umožňujúci sťažovateľovi domáhať sa správnu žalobou preskúmania prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu bez využitia riadneho opravného prostriedku. Sťažovateľ však taktiež správne namietal, že rozhodovacia prax správnych súdov v Českej republike je napriek podobnosti právnej úpravy odlišná a rozšírený senát Najvyššieho správneho súdu ČR sa s uvedenou situáciou vysporiadal spôsobom, že v zásade potvrdil prípustnosť žaloby podanej priamo proti prvostupňovému rozhodnutiu za predpokladu, že takéto rozhodnutie je výrazom obštrukčného jednania povinného subjektu spočívajúceho v nerešpektovaní záväzného právneho názoru vysloveného odvolacím orgánom v zrušujúcom rozhodnutí. Ďalej rozšírený senát Najvyššieho správneho súdu ČR uviedol, že ide o špecifický prípad, keď nie je potrebné, aby žalobca znovu (po niekoľkokrát) podával proti rozhodnutiu povinného subjektu odvolanie, pretože je zrejmé, že už predchádzajúcim odvolaním, ktoré podal a ktoré nevedlo z dôvodu obštrukčného rozhodovania povinným subjektom k výsledku, opravné prostriedky bezúspešne vyčerpal. Žalobca je tak oprávnený napadnúť žalobou priamo rozhodnutie povinného subjektu, pričom za obvyklých okolností by malo jedno „kolo“ procesných interakcií medzi povinným subjektom a odvolacím orgánom postačovať k vyjasneniu, či dôvody k odopretiu informácie sú dané alebo nie. Žalobca totižto v skutočnosti nie je ukrátený na právach preňho pozitívnym rozhodnutím odvolacieho orgánu, ale až v poradí ďalším rozhodnutím povinného subjektu, ktorý žiadosť o informáciu odmietol sprístupniť. Pokiaľ teda povinný subjekt nerešpektuje predchádzajúce zrušujúce rozhodnutie odvolacieho orgánu, nemožno od žiadateľa spravodlivo požadovať, aby podával opätovne opravný prostriedok a čakal na druhé (tretie, štvrté ...) zrušujúce rozhodnutie. Preto ak žiadateľ o informáciu podá žalobu proti rozhodnutiu povinného subjektu potom, čo povinný subjekt opätovne rozhodol spôsobom pre žalobcu negatívnym, správny súd nesmie takúto žalobu odmietnuť, ale musí ju vecne prejednať, samozrejme za predpokladu, že sú splnené ostatné podmienky konania. Je to totiž toto rozhodnutie, ktoré zasahuje do právnej sféry žalobcu (pozri rozsudok rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 7 As 192/2017 z 24. októbra 2018).

27. Kasačný súd tak zastáva názor, že vyššie prezentované názory rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR sú vzhľadom na podobnosť právnych kultúr a podobnosť ustanovení zákona č. 211/2000 Z. z. so zákonom č. 106/1999 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám (pozri v tomto smere rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SžI 46/2014 zo 6. októbra 2015) a taktiež podobnosť ustanovení Správneho súdneho poriadku so zákonom č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní, inšpiratívne. Zohľadniac vyššie uvedené, práve vzhľadom na požiadavku efektivity a rýchlosti konania vo veciach ústavou garantovaného práva na slobodný prístup k informáciám a zabráneniu tzv. ping-pongu zo strany konajúcich orgánov verejnej správy, kasačný súd, za prísneho splnenia konkrétnych podmienok, pripúšťa (nevylučuje) súdny prieskum aj prvostupňového rozhodnutia bez povinnosti vyčerpania riadneho opravného prostriedku. Pôjde o situáciu, ak prvostupňový správny orgán (v práve posudzovanej veci žalovaný) ako povinná osoba úplne odignoruje záväzný právny názor nadriadeného orgánu a informácie svojím rozhodnutím po vrátení veci opätovne nesprístupní, pričom bude preukázané, že sa z jej strany jedná o obštrukčné správanie (napr. nesprístupnenie informácie z rovnakých dôvodov). V takomto prípade nebude platiť požiadavka vymedzená v ustanovení § 7 písm. a) SSP. Kasačný súd túto situáciu hodnotí tak, že sťažovateľ fakticky neobchádza zásadu subsidiarity správneho súdneho prieskumu, keď v administratívnom konaní využil možnosť podať opravné prostriedky, no tieto v konečnom dôsledku nevedli k náprave, a preto ich viac nie je možné považovať za „účinné“ prostriedky nápravy.

28. Kasačný súd však nijakým spôsobom nespochybňuje, že takýto procesný postup predstavuje v rámci slovenského správneho súdnictva isté špecifikum (výnimku z pravidla), ale ako bolo už uvedené vyššie, tento záver je potrebné vnímať v kontexte špecifického práva na informácie a jeho právnej

úpravy obsiahnutej v zákone č. 211/2000 Z. z. Slobodný prístup k informáciám a dôraz zákonodarcu na jeho efektívnu ochranu je prítom potvrdzovaný i viacerými právnymi inštitútmi (existencia fiktívneho rozhodnutia či možnosť správneho súdu postupovať podľa § 193 SSP).

29. Vyššie uvedené závery sa podľa názoru kasačného súdu vzťahujú aj na práve prejednanú vec, pričom je potrebné poukázať na jej okolnosti a špecifiká.

30. Sťažovateľ žiadal od žalovaného sprístupnenie informácií žiadosťou zo 7. júla 2020, pričom žalovaný po niekoľkých zrušujúcich rozhodnutiach Ministerstvom zdravotníctva uvedenú žiadosť postúpil Úradu na ochranu osobných údajov, ktorý svojím rozhodnutím z 1. apríla 2021 požadované informácie žalobcovi odmietol sprístupniť z dôvodu podľa § 11 ods. 1 písm. h) zákona č. 211/200 Z. z. Keďže toto správne konanie sa skončilo vydaním právoplatného rozhodnutia Úradom na ochranu osobných údajov, proti ktorému sťažovateľ nepodal odvolanie, ani ho nežiadal preskúmať v správnom súdnictve, kasačný bude ďalej venovať svoju pozornosť práve správne konaniu, ktoré sa začalo po podaní druhej žiadosti o sprístupnenie informácií z 19. mája 2021. V tomto správnom konaní žalovaný najskôr rozhodnutím z 15. júna 2021 odmietol sťažovateľovi sprístupniť informácie z dôvodov podľa § 3 ods. 1, § 15 ods. 1 a § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. a následne po zrušení tohto rozhodnutia Ministerstvom zdravotníctva ako odvolacím orgánom, žalovaný vydal rozhodnutie z 31. augusta 2021, ktorým opätovne z dôvodov podľa § 15 ods. 1 a § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. odmietol sťažovateľovi požadované informácie sprístupniť.

31. Kasačný súd konštatuje, že z odôvodnenia oboch rozhodnutí žalovaného je zrejmé, že jeho argumentácia vo vzťahu k dôvodom odopretia je totožná (nezmenila sa) a žalovaný ani v jednom rozhodnutí neuviedol zákonné dôvody odopretia sprístupnenia sťažovateľom požadovaných informácií a to napriek tomu, že bol viazaný právnym názorom odvolacieho správneho orgánu. Rovnako nie je pre danú vec bezvýznamné, že podľa § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. účinného v rozhodnom čase, bol odvolací orgán v prípade zistenej nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia oprávnený „len“ odvolaním napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť prvostupňovému orgánu verejnej správy na ďalšie konanie a rozhodnutie. Zmena nastala až od 1. januára 2023, odkedy je odvolací orgán oprávnený sprístupniť požadovanú informáciu, samozrejme za predpokladu, že ju má k dispozícii.

32. Preto kasačný súd zastáva názor, že za daných okolností nemožno od sťažovateľa spravodlivo požadovať, aby bol nútený žalobou napádať jemu vyhovujúce rozhodnutie odvolacieho orgánu, ktoré ani podľa ustálenej judikatúry správnych súdov súdnemu prieskumu nepodlieha (bod 22 tohto uznesenia).

33. Rovnako neprímeraným sa kasačnému súdu javí aj požiadavka, aby za situácie, keď mu odvolací orgán vyhovie, avšak povinná osoba opätovne bráni svojim nezákonným postupom poskytnúť požadované informácie, musel sťažovateľ podať znovu opravný prostriedok, ktorý mu však v prípade úspechu nemôže priniesť nič iné, než ďalšie kolo „márneho boja“ o informácie pred povinnou osobou (pozri v tomto smere rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 3 As 278/2015 z 10. novembra 2016). Kasačný súd tak rovnako ako sťažovateľ zastáva názor a zároveň zdôrazňuje, že práve prvostupňové rozhodnutie žalovaného vydané ako druhé v poradí bolo tým, na základe ktorého došlo k ukráteniu na sťažovateľových právach alebo právom chránených záujmoch. Žalobná legitimácia sťažovateľa na podanie správnej žaloby tak bola v súlade s ustanovením § 178 ods. 1 SSP daná.

34. Len na dôvetok sa kasačnému súdu žiada podotknúť, že pokiaľ správny súd odmietol správnu žalobu ako neprípustnú v zmysle ustanovenia 98 ods. 1 písm. g) SSP a sám sa ňou vecne nezaoberal, kasačný súd mohol v rámci kasačného konania skúmať len to, či správny súd správne posúdil nesplnenie procesnej podmienky v podobe neprípustného predmetu súdneho prieskumu. Vecný obsah kasačný súd v tomto konaní preskúmať nemohol. Preto sa kasačný súd zaoberal predovšetkým posúdením právnych úvah správneho súdu, ktoré ho viedli k odmietnutiu sťažovateľovej žaloby (mutatis mutandis uznesenie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5 Svk 4/2023 z 27. októbra 2023).

#### V. Záver

35. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa je dôvodná a napadnuté uznesenie správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Kasačný súd preto postupom podľa § 462 ods. 1 SSP uznesenie správneho súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie Správneho súdu v Bratislave, na ktorý v zmysle § 3 ods. 1 a ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov prešiel od 1. júna 2023 výkon súdnictva z doterajšieho Krajského súdu v Bratislave.

36. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude žalobu vecne prejednať a posúdiť argumentáciu žalobcu ako aj žalovaného najmä s ohľadom na to, či žalovaný v napadnutom rozhodnutí zdôvodnil nesprístupnenie sťažovateľom požadovaných informácií v súlade s ustanoveniami zákona č. 211/2000 Z. z. Pokiaľ sa správny súd nestotožní s dôvodmi nesprístupnenia požadovaných informácií žalovaným a ani sám na základe vlastného dokazovania takéto dôvody nezistí, je povinný postupovať podľa § 193

SSP a uložiť vo výroku svojho rozsudku žalovanému ako povinnej osobe povinnosť, ktorá spočíva v sprístupnení požadovaných informácií. V súvislosti s ďalším postupom správneho súdu kasačný súd poukazuje aj na ustanovenie § 84 SSP, podľa ktorého má správny súd právo vyžiadať si nesprístupnenú informáciu na účely vytvorenia si jasného právneho názoru na posudzovanú vec.

37. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že jeho podanie (správna žaloba) bolo nezákonne odmietnuté v zmysle § 440 ods. 1 písm. j) SSP, kasačný súd uvádza, že tento kasačný dôvod mieri na odmietnutie z rôznych dôvodov formálne a obsahovo nekorektného podania postupom podľa § 59 ods. 3 SSP, pričom ak bolo podanie (žaloba) odmietnuté napr. pre neoprávnenosť osoby alebo vylúčenie napádaného aktu zo súdneho prieskumu, takéto odmietnutie sa skúma primárne ako otázka správneho právneho posúdenia, čo platí aj pre tú posudzovanú vec (pozri v tomto smere rozhodnutie tunajšieho súdu sp. zn. 2 Asan 25/2019 z 30. septembra 2021, bod 37, alebo rozhodnutie sp. zn. 5 Svk 12/2023 z 22. júna 2023, bod 28).

38. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodne v ďalšom konaní správny súd (§ 467 ods. 3 SSP).

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 3:0.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.