

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: BA-5S/223/2018
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018201787
Dátum vydania rozhodnutia: 14. 11. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Dana Jelinková Dudzíková
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:1018201787.4

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Dany Jelinkovej Dudzíkovej, LL.M. (sudca spravodajca), členky senátu JUDr. Ingridy Hudecovej a člena senátu JUDr. Lukáša Galla, v právnej veci žalobcu: Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, Štúrova 2, 812 85 Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, Tomášikova 14366/64A, 831 04 Bratislava, IČO: 54 669 464 (predtým Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Nám. Slobody 6, 810 05 Bratislava 15, IČO: 30 416 094), za účasti: 1/ Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, Námestie Ľudovíta Štúra 1, 974 05 Banská Bystrica, 2/ Advokátska kancelária Matoška s.r.o., Rajecká 40, 821 07 Bratislava, IČO: 46 372 857, v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. 15155/2016/D221/29910 zo dňa 09.05.2016, takto

rozhodol:

I. Správny súd v Bratislave žalobu **z a m i e t a**.

II. Žalovanému súd právo na náhradu trov konania voči žalobcovi **n e p r i z n á v a**.

III. Ďalším účastníkom 1/, 2/ súd právo na náhradu trov konania voči žalobcovi **n e p r i z n á v a**.

o d ô v o d n e n i e :

I.
Pribeh administratívneho konania

1. Žiadosťou zo dňa 21.03.2016 žiadateľ – ďalší účastník 2/ (ďalej len „žiadateľ“), doručenu dňa 24.03.2016 Okresnému úradu Banská Bystrica, odbor výstavby a bytovej politiky, požiadal uvedený orgán ako povinnú osobu 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“) o poskytnutie nasledovných informácií - poskytnutie grafických podkladov trasy rýchlostnej cesty vyhotovených napríklad za účelom zmeny územného plánu, vydania rozhodnutia o umiestnení stavby, vydania stavebného povolenia alebo vyhotovených za účelom zistenia vplyvov na životné prostredie tzv. EIA, vrátane technických štúdií a týkajúcich sa výstavby pripravovaných trás rýchlostnej cesty v špecifikovaných úsekoch (ťah R2 v úseku Lovinobaňa – Ožďany západ a úseku Ožďany, východ - Zacharovce) (ďalej len „informácie“). Okresný úrad Banská Bystrica, odbor výstavby a bytovej politiky žiadosť ďalšieho účastníka 2/ o informácie odštúpil listom č. OU-BB-OVBP2-2016/012931:SD zo dňa 29.03.2016 Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s., Skuteckého 32, 974 23 Banská Bystrica s odôvodnením, že nedisponuje požadovanými informáciami. Oznámenie odstúpenia žiadosti na vybavenie Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s. bolo doručené ďalšiemu účastníkovi 2/ dňa 07.04.2016. Žiadateľ – ďalší účastník 2/ podal listom zo dňa 07.04.2016, doručeným

Okresnému úradu Banská Bystrica, odbor výstavby a bytovej politiky dňa 11.04.2016, odvolanie voči neposkytnutiu informácie v zmysle zákona o slobode informácií.

2. Ďalší účastník 1/ postúpil odvolanie ďalšieho účastníka 2/ prípisom č. OU-BB-OOP1, 2016/015831-002/6GM nazvaným ako „Advokátska kancelária Matoška s.r.o. – postúpenie odvolania“ zo dňa 26.04.2016 žalovanému. Žalovaný opatrením č. 15155/2016/D221/29910 zo dňa 09.05.2016 nazvaným ako „Vrátenie postúpenia odvolania – AK Matoška s.r.o.“ oznámil ďalšiemu účastníkovi 1/, že nie je príslušným odvolacím orgánom s poukazom na § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z. z.“). Odvolacím orgánom voči rozhodnutiam všetkých okresných úradov podľa zákona o slobode informácií je podľa žalovaného okresný úrad v sídle kraja. Žalovaný vrátil odvolanie ďalšieho účastníka 2/ ďalšiemu účastníkovi 1/ a vyzval ďalšieho účastníka 1/, aby ako príslušný odvolací orgán o tomto odvolaní bezodkladne rozhodol.

3. Žalobca podal proti opatreniu žalovaného č. 15155/2016/D221/29910 zo dňa 09.05.2016 protest č. VI/2 Gd 213/18/1000-3 zo dňa 20.08.2018, ktorému minister dopravy a výstavby Slovenskej republiky rozhodnutím ministra číslo 87/2018, 14652/2018/KM/80254-M zo dňa 23.10.2018 nevyhovel. V odôvodnení nevyhovenia protestu sa uvádza, že protest je nedôvodný, keďže žalovaný nie je príslušným odvolacím orgánom vo veci.

II.

Žaloba

4. Žalobca sa včas podanou žalobou doručenu Krajskému súdu v Bratislave dňa 17.12.2018 domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia opatrenia žalovaného č. 15155/2016/D221/29910 zo dňa 09.05.2016 (ďalej len „napadnuté opatrenie“) s odôvodnením, že protestu žalobcu č. VI/2 Gd 213/18/1000-3 z 20.08.2018 proti napadnutému opatreniu žalovaného nebolo vyhovené rozhodnutím ministra dopravy a výstavby Slovenskej republiky z 23.10.2017 č. 14652/2018/KM80254-M, právoplatným dňa 29.10.2018.

5. Žalobca namietal, že o odvolaní proti rozhodnutiu podľa § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií rozhoduje nadriadený povinnej osoby. Keďže samotná žiadosť o sprístupnenie informácií súvisela s úsekom stavebného poriadku, nadriadeným orgánom povinnej osoby je podľa § 2 písm. b) bod 8 zákona č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie žalovaný, ktorý na úseku stavebného poriadku preskúmava rozhodnutia okresného úradu v sídle kraja vydané v správnom konaní. Nie je možné sa stotožniť s názorom žalovaného vyjadreným v napadnutom opatrení, že nie je príslušným odvolacím orgánom proti rozhodnutiu povinnej osoby podľa zákona o slobode informácií, s poukazom na § 4 ods. 1 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. Žalovaný v napadnutom opatrení vyjadril nesprávny právny názor, že odvolacím orgánom voči rozhodnutiam všetkých okresných úradov je podľa zákona o slobode informácií okresný úrad v sídle kraja. Nesprávny je tiež právny názor, že v prípade požadovania informácií z viacerých úsekov štátnej správy by žiadateľ v čase podania odvolania nevedel, kto bude o odvolaní rozhodovať, keďže zaradenie informácií pod jednotlivé úseky správy by robil prvostupňový orgán.

6. Z ustanovenia § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. vyplýva, že okresný úrad v sídle kraja okrem pôsobnosti podľa odsekov 1, 4 a 5 vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Zákon o slobode informácií však v ust. § 19 takúto úpravu neobsahuje.

7. Keďže žiadosť o poskytnutie informácií súvisela s úsekom stavebného poriadku, nadriadeným orgánom povinnej osoby v zmysle zákona o slobode informácií je podľa § 2 písm. b) zákona č. 608/2003 Z.z. s poukazom na jeho odvetvovú príslušnosť žalovaný. Postúpenie odvolania žalovaným na rozhodnutie ďalšiemu účastníkovi 1/ tak nemá oporu v zákone. Žalovaný mal rozhodnúť o podanom odvolaní ďalšieho účastníka 2/. Žalobca poukázal na uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 17.10.2017 č.k. 5S/202/2016-32. Žalobca navrhol pre nesprávne právne posúdenie napadnuté opatrenie

žalovaného zrušiť podľa § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“).

III.

Vyjadrenie žalovaného

8. Žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe zo dňa 22.05.2019 navrhol žalobu zamietnuť. Uviedol, že nie je príslušným orgánom na rozhodovanie o odvolaniach proti rozhodnutiam okresných úradov. Žalobca nesprávne aplikuje na určenie príslušnosti odvolacieho orgánu tzv. odvetvový princíp, na základe ktorého právo na informáciu nie je originálnou pôsobnosťou správneho orgánu, ale je súčasťou toho úseku (odvetvia štátnej správy), ktorého sa informácia týka. Tento výklad považuje za nesprávny, pričom poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6 As 43/2017 zo dňa 03.08.2017, kde tento v bode 33 jednoznačne uvádza, že postavenie povinnej osoby nie je možné odvádzať od charakteru informácií.

9. Zákon o slobode informácií ako osobitný predpis predpokladaný § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. neobsahuje osobitné ustanovenie o príslušnosti odvolacích orgánov, a teda odvolacím orgánom voči rozhodnutiam všetkých okresných úradov podľa zákona o slobode informácií je okresný úrad v sídle kraja. V prípade podania žiadosti podľa zákona o slobode informácií, v ktorej by žiadateľ požadoval od okresného úradu informácie z viacerých úsekov štátnej správy, by mohlo dôjsť k situácii, že jedna žiadosť by bola vybavená viacerými rozhodnutiami už na prvom stupni (rozhodnutie by vydali viaceré odbory okresného úradu). Odvolacími orgánmi voči prvostupňovému rozhodnutiu o nesprístupnení informácií by boli, vzhľadom na odvetvový princíp, viaceré orgány. V prípade, ak by požadovaná informácia mala komplexný charakter a nebolo by možné ju „rozdeliť“, bolo by prakticky nemožné určiť prvostupňový a ani odvolací orgán. Určovanie odvolacieho orgánu by na základe takéhoto výkladu bolo na absolútnej svojvôli prvostupňového orgánu, čo by bolo v rozpore s ústavným princípom právnej istoty.

10. V organizácii miestnej štátnej správy zanikli krajské štruktúry miestnej štátnej správy ako samostatné subjekty. Z hľadiska zachovania zásady dvojinstančnosti konania v novom modeli miestnej štátnej správy sa uplatnil model kreovania osobitných organizačných útvarov v okresných úradoch v sídlach krajov. Osobitný organizačný útvar okresného úradu v sídle kraja disponuje dvoma principiálnymi pôsobnosťami, ktorými sú: výkon štátnej správy v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhodol okresný úrad a kontrola, koordinácia a riadenie výkonu štátnej správy uskutočňovaného okresnými úradmi v jeho územnom obvode. Vyššie uvedený model rozhodovania v správnom konaní na prvom a druhom stupni odráža zásady a spôsob fungovania zrušovaných miestnych orgánov štátnej správy a súvisí najmä s celoplošným zrušením krajských štruktúr miestnej štátnej správy. Vytvorením osobitného organizačného útvaru sa zabezpečuje dôsledné oddelenie rozhodovania na prvom stupni od rozhodovania na druhom stupni a nezávislosť rozhodovania jednotlivých organizačných útvarov na príslušných úsekoch štátnej správy. Podľa vnútorného pokynu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“) č. SVS-OMSTV1-2014/002620 zo dňa 07.01.2014 je odvolacím orgánom proti rozhodnutiam vydaným podľa zákona o slobode informácií, kde v prvom stupni rozhodol okresný úrad, okresný úrad v sídle kraja, odbor opravných prostriedkov. Podľa usmernenia MV SR č. SVS-OMSZV1-2015/012253 zo dňa 08.04.2015 je ústredný orgán štátnej správy (MV SR) príslušný ako odvolací orgán pre rozhodnutia vydané podľa zákona o slobode informácií len v prípade, ak v prvom stupni rozhodoval odbor opravných prostriedkov. V opačnom prípade je odvolacím orgánom odbor opravných prostriedkov.

IV.

Vyjadrenia ďalších účastníkov

11. Ďalší účastník 1/ sa vo vyjadrení zo dňa 22.05.2019 v plnom rozsahu stotožnil s podanou žalobou a s argumentáciou žalobcu. Doplnil, že sa listom zo dňa 08.06.2018 č. OU-BB-OOP1-2018/020653-002/6GM obrátil na žalobcu s podnetom na vykonanie opatrenia proti nečinnosti žalovaného. Dňa 28.08.2018 mu bolo doručené písomné upovedomenie žalobcu, že na základe jeho podnetu bol proti napadnutému opatreniu žalovaného podaný protest prokurátora.

12. Žalovaný podaním zo dňa 25.10.2022 poukázal na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžik/3/2020 zo dňa 16.12.2021, ktorý v obdobnej veci rozhodol, že

odvolacím orgánom v konaní podľa zákona o slobode informácií v prípade, ak v prvom stupni rozhodoval okresný úrad, je okresný úrad, odbor opravných prostriedkov.

13. Ďalší účastník 2/ podaním zo dňa 02.09.2024 uviedol, že sa prikláňa k dôvodnosti podanej žaloby.
V.

Relevantné právne predpisy

14. Podľa § 178 ods. 2 SSP prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovel jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie.

15. Podľa § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií o odvolaní proti rozhodnutiu povinnej osoby rozhoduje nadriadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla alebo mala rozhodnúť. Ak ide o rozhodnutie obecného úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce (primátor). Proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy možno podať rozklad, o ktorom rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy.

16. Podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

17. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z. okresný úrad je miestny orgán štátnej správy. Okresný úrad je preddavková organizácia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“).

18. Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. štátnu správu vykonáva odbor okresného úradu alebo organizačný útvar odboru okresného úradu určený podľa odseku 6, ak § 7 neustanovuje inak.

19. Podľa § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z.z. okresný úrad v sídle kraja okrem pôsobnosti podľa odsekov 1, 4 a 5 vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon.

20. Podľa § 4 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. na plnenie úloh podľa odseku 2 sa v okresnom úrade v sídle kraja zriaďuje osobitný organizačný útvar.

21. Podľa § 58 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) ak osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

22. Nadobudnutím účinnosti zákona č. 172/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 172/2022 Z. z.“), t.j. dňom 01.01.2023, podľa znenia § 40a ods. 1 zákona č. 172/2022 Z. z. pôsobnosť Ministerstva dopravy Slovenskej republiky v oblasti územného plánovania, výstavby a vyvlastnenia podľa doterajších všeobecne záväzných právnych predpisov prechádza na Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. Podľa § 40a ods. 2 zákona č. 172/2022 Z. z. ak sa v doterajších právnych predpisoch používa pre oblasť podľa odseku 1 pojem „Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky“ vo všetkých tvaroch, rozumie sa tým „Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky“ v príslušnom tvare. Podľa § 40a ods. 3 zákona č. 172/2022 Z. z. v súvislosti s prechodom kompetencie podľa odseku 1 prechádzajú od 1. januára 2023 práva a povinnosti vyplývajúce zo štátnozamestnaneckých vzťahov, z pracovnoprávných vzťahov a iných právnych vzťahov zamestnancov zabezpečujúcich výkon tejto kompetencie, ako aj práva a povinnosti z iných právnych vzťahov z Ministerstva dopravy Slovenskej republiky na Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. Majetok štátu, ktorý bol k 31. decembru 2022 v správe Ministerstva dopravy Slovenskej republiky a ktorý slúži na zabezpečenie výkonu kompetencie v oblasti podľa odseku 1, prechádza od 1. januára 2023 do správy Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. Podrobnosti o prechode týchto práv a povinností a o prechode správy majetku štátu sa upravujú dohodou medzi Ministerstvom dopravy Slovenskej republiky a Úradom pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, v ktorej sa vymedzí najmä druh a rozsah preberaného majetku, práv a povinností. Preto sa pod označením „žalovaný“ rozumie

do 01.01.2023 Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (predtým Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky) a od 01.01.2023 Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky.

23. Podľa § 493e SSP konania začaté a neskončené do 30. júna 2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30. júna 2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

VII.

Právne posúdenie vecí správnym súdom

24. Podľa § 3 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov začal Správny súd v Bratislave dňa 01.06.2023 svoju činnosť a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. V súlade s platným a účinným rozvrhom práce správneho súdu bola vec, pôvodne vedená pred Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 5S/223/2018, v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch v znení neskorších predpisov náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky pridelená do senátu 5S správneho súdu a je vedená pod sp. zn. BA-5S/223/2018.

25. Správny súd ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 SSP a § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, preskúmal v rámci žalobných bodov napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná.

26. Správny súd rozhodol o žalobe bez nariadenia pojednávania dňa 14. novembra 2024, nakoľko boli splnené podmienky podľa § 107 ods. 2 v spojení s § 137 ods. 4 SSP. Účastníci konania o nariadenie pojednávania vo veci nežiadali. Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bolo dňa 05.11.2024 vyvesené na úradnej tabuli súdu a zverejnené na webovej stránke. Keďže pri vyhlasovaní rozsudku boli prítomní iba sudcovia a zapisovateľ, správny súd postupom podľa § 137 ods. 3 druhá veta SSP vyhlásil rozsudok dňa 14.11.2024 vyvesením skráteného písomného vyhotovenia bez odôvodnenia na úradnej tabuli súdu po dobu 14 dní. Dňom vyhlásenia je 14.11.2024.

27. Predmetom správneho súdneho prieskumu v tomto konaní bolo v medziach žalobných bodov preskúmať zákonnosť opatrenia žalovaného z 09.05.2016 č. 15155/2016/D221/29910 nazvaného ako „Vrátenie postúpenia odvolania – AK Matoška s.r.o.“ ktorým žalovaný vrátil ďalšiemu účastníkovi 1/ odvolanie ďalšieho účastníka 2/ a vyzval ďalšieho účastníka 1/, aby ako príslušný odvolací orgán o tomto odvolaní bezodkladne rozhodol. Úlohou správneho súdu bolo rozhodnúť o správnosti právneho posúdenia veci s vyriešením základnej otázky, ktorý orgán je príslušným odvolacím orgánom vo veciach zákona o slobode informácií, pokiaľ žiadosť o poskytnutie informácií bola podaná na okresný úrad v sídle kraja, odbor výstavby a bytovej politiky. Sporné medzi účastníkmi konania je to, či odvolacím orgánom je žalovaný alebo ďalší účastník 1/.

28. Správny súd na prejednávanú vec aplikoval právne závery vyslovené v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžik/3/2020 zo dňa 16.12.2021, ktoré sa týkalo konania podľa zákona o slobode informácií. Vo vzťahu k námietke, že o odvolaní rozhodoval neoprávnený orgán, je uvedené:

„V.

K námietke o tom, že o odvolaní rozhodoval neoprávnený orgán

36. Pokiaľ ide o námietku žalobcu, že o odvolaní rozhodoval neoprávnený orgán, Najvyšší správny súd SR sa s právnym názorom žalobcu nestotožnil. Podľa zákona o slobode informácií o odvolaní rozhodne nadriadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla (§ 19 ods. 2). V danom prípade o odvolaní rozhodoval orgán, ktorý skutočne nie je vertikálne nadriadeným orgánom Okresného úradu Košice, katastrálneho

odboru, ale ide o iný odbor toho istého Okresného úradu. Treba preto vyriešiť otázku výkladu pojmu „nariadený povinnej osoby“ na účely zákona o slobode informácií.

37. Žalobca postup správnych orgánov napáda argumentujúc, že nariadeným orgánom nemôže byť odbor toho istého úradu s tým istým prednostom. Podľa žalobcu ide stále o jeden a ten istý orgán. Zároveň však žalobca neuvádza, kto mal rozhodnutie v odvolacom konaní vydať ako príslušný orgán. Dôkazom o správnosti jeho tvrdenia má byť vyjadrenie Úradu geodézie a kartografie a katastra v rámci pripomienkového konania, kde aj tento úrad koncepciu, podľa ktorej o dovolaní bude rozhodovať iný útvar toho istého okresného úradu, považoval za nejednotný prístup.

38. Krajský súd v reakcii na tento argument žalobcu odcitoval ustanovenie § 58 ods. 1 správneho poriadku a dodal, že námietka nie je dôvodná, pretože žalovaný ako odvolací orgán voči Okresnému úradu, katastrálny odbor, je „nariadeným povinnej osoby“ v zmysle § 19 ods. 1 zákona o slobode informácií (bod 31 rozsudku Krajského súdu).

39. Najvyšší správny súd SR v prvom rade uvádza, že vysvetlenie a odôvodnenie Krajského súdu nepovažuje za dostačujúce, pretože z neho nie je zrozumiteľné, ako a prečo posudzovanú situáciu podradil pod danú právnu úpravu. Zároveň, odkaz na § 19 ods. 1 zákona o slobode informácií je nesprávny, čo možno považovať za chybu v písaní.

40. Podľa Najvyššieho správneho súdu SR pri vyriešení otázky, kto je nariadeným povinnej osoby, treba vychádzať z nasledovných úvah:

Činnosť okresných úradov je upravená zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o organizácii miestnej štátnej správy). Podľa § 2 ods. 1 tohto zákona okresný úrad je miestny orgán štátnej správy. Okresný úrad teda je povinnou osobou podľa § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií. Podľa § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií o odvolaní proti rozhodnutiu povinnej osoby rozhoduje nariadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla alebo mala rozhodnúť. Podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní. Všeobecne je odvolacie konanie v správnom konaní (vrátane konania podľa zákona o slobode informácií) koncipované ako dvojinštančné, čo má zabezpečiť nestrannosť a objektivitu pri preskúmaní rozhodnutia. Zásada dvojinštančnosti však neznamená, že v odvolacom konaní bude vždy rozhodovať nariadený orgán po vertikálnej línii - niektoré osobitné zákony prelomili všeobecnú zásadu vertikálnej dvojinštančnosti a opravné prostriedky sú prerokúvané v horizontálnej dvojinštančnosti. Ani v prípade ústredného orgánu štátnej správy nedochádza k predloženiu opravného prostriedku odvolaciemu orgánu, keďže aj druhostupňové konanie prebieha na tom istom správnom orgáne, len s osobitnou právnou úpravou funkčnej príslušnosti, s čím počíta aj zákon o slobode informácií v § 19 ods. 2 druhá veta.

Zákon o slobode informácií je všeobecným zákonom a jeho cieľom je pokryť subjekty veľmi rozdielnych typov, preto používa všeobecný pojem „povinná osoba“ (§ 2). Z tohto dôvodu je aj pre subjekt rozhodujúci v druhom stupni použitý všeobecný pojem „nariadený“. Kto je nariadeným v konkrétnom prípade, treba skúmať v kontexte právnej úpravy regulujúcej postavenie a činnosť konkrétnej povinnej osoby.

Ustanovenie § 4 ods. 2 písm. b) zákona o organizácii miestnej štátnej správy stanovuje, že okresný úrad v sídle kraja vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Uvedené ustanovenie treba vykladať tak, že:

- v prvom stupni sú oprávnené v zásade konať všetky okresné úrady a druhostupňovým orgánom bude okresný úrad, ktorý sídli v kraji, a to odbor opravných prostriedkov. Osobitný zákon môže stanoviť, že rozhodnutie v druhom stupni nebude preskúmať okresný úrad v sídle kraja, odbor opravných prostriedkov, ale iný orgán, spravidla ústredný orgán štátnej správy;

- ak zákon zveruje prvostupňové rozhodovanie vo veci výlučne okresným úradom v sídle kraja (napríklad živnostenskú kontrolu a rozhodovanie vo veci správnych deliktov), je druhostupňovým orgánom ústredný orgán štátnej správy, do ktorého pôsobnosti spadá daná oblasť štátnej správy. Okresný úrad v sídle kraja, odbor opravných prostriedkov bude odvolacím orgánom len, ak by tak ustanovil osobitný zákon (Potásch P., Hašanová J., Vallová J., Milučný J., Medžová D.: Správny poriadok. Komentár. C.H.Beck, 2019).

V posudzovanom prípade osobitný zákon nezveruje rozhodovanie o poskytovaní informácií výlučne do rúk okresných úradov v sídle kraja. Použije sa preto § 4 ods. 2 písm. b) zákona o organizácii miestnej štátnej správy text pred bodkočiarkou. Pri odvolaní voči rozhodnutiu povinnej osoby, t.j. odboru okresného úradu, bude teda rozhodovať okresný úrad, odbor opravných prostriedkov, a to aj v prípade, že ide o okresný úrad v sídle kraja a v prvom stupni rozhodol útvar toho istého okresného úradu. Štátnou správou v druhom stupni je potrebné rozumieť aj rozhodovanie o opravných prostriedkoch. NSS uzatvára, že v danom prípade nie je potrebné použiť subsidiárne právnu úpravu podľa § 58 správneho poriadku, ale priamo vyložiť pojem „nadriadený povinnej osoby“ podľa zákona o slobode informácií v spojení so zákonom o organizácii miestnej štátnej správy.

Pokiaľ ide o ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy, tieto podľa § 4 ods. 7 zákona o organizácii miestnej štátnej správy v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi riadia a kontrolujú štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady. Riadenie a kontrolu však nemožno považovať za rozhodovanie o opravných prostriedkoch.“

29. Správny súd nenachádza žiadne rozumné dôvody na odklonenie sa od vyššie uvedených právnych záverov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Preto správny súd v zhode s názorom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky dospel k záveru, že v prejednávanej veci osobitný zákon nezveruje rozhodovanie o poskytovaní informácií výlučne do rúk okresných úradov v sídle kraja.

30. V prejednanom prípade nie je potrebné použiť subsidiárne právnu úpravu podľa § 58 správneho poriadku, ale priamo vyložiť pojem „nadriadený povinnej osoby“ podľa zákona o slobode informácií v spojení so zákonom č. 180/2013 Z. z. Keďže osobitný zákon nezveruje rozhodovanie o poskytovaní informácií výlučne do rúk okresných úradov v sídle kraja aplikuje sa § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. text pred bodkočiarkou, t.j. štátnu správu vykonáva v druhom stupni okresný úrad v sídle kraja vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode.

31. Pri odvolaní voči rozhodnutiu povinnej osoby - odboru okresného úradu, bude rozhodovať okresný úrad, odbor opravných prostriedkov, a to aj v prípade, že ide o okresný úrad v sídle kraja a v prvom stupni rozhodol útvar toho istého okresného úradu. Štátnou správou v druhom stupni je potrebné rozumieť aj rozhodovanie o opravných prostriedkoch.

32. Na základe vyššie uvedeného žalovaný postupoval po právnej stránke správne, keď napadnutým opatrením postúpil ďalšiemu účastníkovi 1/ odvolanie ďalšieho účastníka 2/ na rozhodnutie o odvolaní, keďže ďalší účastník 1/ je nadriadený povinnej osoby podľa § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií v spojení s § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z.

33. Preto správny súd žalobu podľa § 190 SSP zamietol pre jej nedôvodnosť.

34. O práve na náhradu trov konania rozhodol správny súd podľa § 168 v spojení s §175 ods. 1 SSP tak, keďže vo veci úspešnému žalovanému žiadne dôvodne vynaložené trovy konania nevznikli, žiadne si ani neuplatnil, správny súd mu preto právo na náhradu trov konania voči žalobcovi nepriznal. Vo vzťahu k nároku na náhradu trov konania ďalšieho účastníka 1/,2/ správny súd rozhodol podľa § 169 SSP tak, že im nárok na náhradu trov konania voči žalobcovi nepriznal, keďže zo spisu nevyplýva vznik trov, ktoré im vznikli v súvislosti s plnením povinnosti, ktorú im správny súd uložil.

35. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku môže oprávnený subjekt (§442 SSP) podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Zmeškanie lehoty nemožno odpustiť.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti.

Kasačná sťažnosť nie je prípustná, ak sa opiera o iné dôvody, ako sú uvedené v § 440 SSP, ak sa opiera o dôvody, ktoré sťažovateľ neuplatnil v konaní pred správny súdom, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, hoci tak urobiť mohol, alebo ak smeruje len proti dôvodom rozhodnutia správneho súdu. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správny súdom.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.