

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: BA-2S/141/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1022200923
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 11. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Jana Ondrejková
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:1022200923.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Jany Ondrejkovej a členiek senátu JUDr. Michaely Machovej, Ph.D. a Mgr. Miroslavy Fodor (sudkyňa spravodajkyňa), v právnej veci žalobcu: A. B., nar. XX. XXXXXXX XXXX, bytom C. XXXXX/XX, D., proti žalovanému: Národný bezpečnostný úrad, so sídlom Budatínska 30, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 05306/2022/KÚ/E. zo dňa 12. mája 2022, takto

rozhodol:

I. Správny súd v Bratislave z r u š u j e rozhodnutie žalovaného riaditeľa Národného bezpečnostného úradu č. 05306/2022/KÚ/E. zo dňa 12. mája 2022 a prvostupňové rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu č. 04317/2022/KÚ/E. zo dňa 14. marca 2022 a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

II. Správny súd žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanému právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

odôvodnenie:

I.
Pribeh administratívneho konania

1. Dňa 02. marca 2022 bola žalovanému elektronicky doručená žiadosť žalobcu o sprístupnenie informácií, v ktorej 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 o slobode informácií“) žiadal žalovaného o sprístupnenie kópií rozhodnutí podľa § 27b ods. 2 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kybernetickej bezpečnosti“), ktoré žalovaný vydal od účinnosti dotknutého ustanovenia do 02. marca 2022 19.00 hod.

2. Žalovaný ako prvostupňový správny orgán rozhodnutím č. 04317/2022/KÚ/E. zo dňa 14. marca 2022 podľa § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti rozhodol o nesprístupnení požadovaných informácií žalobcovi, pretože boli získané na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti s ním, pričom takéto informácie môže použiť len na plnenie úloh podľa tohto zákona, a teda sprístupnenie požadovaných informácií je obmedzené osobitným predpisom.

3. Žalovaný v predmetnom rozhodnutí uviedol, že žalobcom požadované informácie vytvára, spracúva a získava pri plnení svojich zákonných kompetencií vyplývajúcich zo zákona o kybernetickej bezpečnosti. Poukázal na ustanovenie § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti, ktoré stanovuje limity možného využitia údajov a informácií vytvorených, získaných a spracúvaných na základe tohto zákona alebo v súvislosti s ním tak, že uvedené informácie a údaje možno využiť len na plnenie úloh vyplývajúcich z citovaného zákona, pričom do tejto kategórie spadá aj rozhodnutie o blokovanií podľa §

27b ods. 2 zákona o kybernetickej bezpečnosti. Mal za to, že z dikcie § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti explicitne vyplýva potreba obmedzenia prístupu tretích strán k informáciám získaným na základe tohto zákona alebo v súvislosti s ním, pričom výnimky z danej povinnosti sú stanovené priamo zákonom o kybernetickej bezpečnosti (napr. sprístupnenie rozhodnutia osobe, ktorá má vykonať blokovanie, alebo jeho poskytnutie súdu na účely súdneho prieskumu) a sprístupnenie rozhodnutia pre účely konania podľa zákona o slobode informácií medzi ne nepatrí. Konštatoval, že všeobecnú úpravu poskytovania informácií v zmysle zákona o slobode informácií v uvedenom prípade nie je možné aplikovať, keďže právna úprava poskytovania informácií získaných na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti je v pomere špeciality ku všeobecnej úprave sprístupňovania informácií podľa zákona o slobode informácií. Vzhľadom na existenciu zákonnej prekážky sprístupnenia informácií musel prístup žalobcu k požadovaným informáciám obmedziť.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca rozklad, o ktorom rozhodol riaditeľ žalovaného ako druhostupňový správny orgán napadnutým rozhodnutím č. 05306/2022/KÚ/E. zo dňa 12. mája 2022 tak, že odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

5. Dospel k záveru, že prvostupňové rozhodnutie je vecne správne, keď v ňom žalovaný správne aplikoval dotknuté ustanovenie zákona o kybernetickej bezpečnosti, a zároveň dané rozhodnutie obsahuje všetky náležitosti v zmysle § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a žalovaný pri jeho vydaní postupoval v súlade so zákonom o kybernetickej bezpečnosti, zákonom o slobode informácií a so správnym poriadkom. Vychádzajúc z čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“) mal za to, že pokiaľ je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti, možno obmedziť základné právo na prístup k informáciám buď priamo v zákone o slobode informácií ako *lex generalis*, alebo v osobitnom zákone. Vyjadril sa, že ustanovenie § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti je koncipované široko a týka sa akýchkoľvek informácií získaných na základe tohto zákona alebo ešte širšie, čo i len v súvislosti s ním, pričom nepripúšťa možnosť správnej úvahy v otázke, či dané informácie, resp. ktoré z nich môžu byť použité aj na iný účel ako na plnenie úloh podľa tohto zákona. Uviedol, že k vyššie uvedenému výkladu ustanovenia § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti sa prikláňa aj odborná literatúra (CHLIPALA, M. a kol. Zákon o kybernetickej bezpečnosti. Komentár. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2019. s. 112).

6. Považoval za nepochybné, že každú informáciu, ktorú žalovaný vytvorí v rámci plnenia svojich zákonných kompetencií vyplývajúcich zo zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti s ním, je potrebné považovať za informáciu získanú na základe tohto zákona s tým, že opačný (zužujúci) výklad nemá oporu v texte zákona a by bol tiež v rozpore s účelom daného ustanovenia, ktorým je ochrana informácií získaných pri plnení bezpečnostných úloh štátu podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti s ním. Poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) zo dňa 21. apríla 2010, sp. zn. 5SŽi/4/2009, v ktorom je spomenutá tzv. koncepcia implicitného obmedzenia prístupu k informáciám, podľa ktorej pre obmedzenie základného práva na prístup k informáciám nie sú relevantné len ustanovenia zákona o slobode informácií, ale implicitne aj ustanovenia iných zákonných právnych predpisov chrániace práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie a mravnosť. S prihliadnutím na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS SR“ alebo „kasačný súd“), sp. zn. 5SŽik/3/2020 zo dňa 16. decembra 2021 bol toho názoru, že pre obmedzenie práva na informácie postačuje, ak je vylúčenie implicitné, t. j. z aplikovanej právnej normy je zrejмый záujem zákonodarcu na obmedzení prístupu k dotknutým informáciám.

7. Argumentáciu žalobcu nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) zo dňa 03. februára 2022, sp. zn. II. ÚS 522/2021 označil za bezpredmetnú, keďže žalovaný v prvostupňovom rozhodnutí aplikoval konkrétnu právnu normu (§ 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti), a teda nemožno hovoriť o odmietnutí sprístupnenia informácie len na základe teoretickej koncepcie bez opory v zákonomnom texte. Upozornil, že aj napriek pomenovaniu § 12 zákona o kybernetickej bezpečnosti názvom „mlčanlivosť a ochrana osobných údajov“ sa mlčanlivosť zjavne týka iba ustanovení ods. 1 až 5 tohto paragrafu, pretože povinnosťou mlčanlivosti možno zaviazat iba fyzickú osobu a ustanovenie § 12 ods. 8 citovaného zákona stanovuje povinnosť žalovanému ako právnickej osobe. S prihliadnutím na rozhodnutia Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/08 a PL. ÚS 21/2014 sa nestotožnil s požiadavkou

žalobcu na zachovanie maximálnej miery transparentnosti a prístupu verejnosti k informáciám získaným žalovaným pri plnení niektorých jeho zákonných kompetencií z dôvodu, že v oblasti kybernetickej bezpečnosti je právo šíriť a prijímať informácie v súlade s Ústavou SR obmedzené za účelom ochrany bezpečnostných záujmov štátu, na zabezpečenie ktorej žalovaný vykonáva špecifické činnosti v rozsahu zákona o kybernetickej bezpečnosti. Súčasne zdôraznil, že podľa § 27b ods. 7 zákona o kybernetickej bezpečnosti je každé rozhodnutie o blokovaní preskúmateľné súdom.

II.

Správna žaloba

8. Včas podanou správnu žalobou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. 05306/2022/KÚ/E. zo dňa 12. mája 2022, ako aj prvostupňového rozhodnutia č. 04317/2022/KÚ/E. zo dňa 14. marca 2022 z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), eventuálne pre nedostatok dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP, v ktorom prípade žiadal, aby si správny súd podľa § 193 SSP v spojení s § 84 SSP vyžiadal od žalovaného požadované informácie a uložil mu povinnosť uviesť dôvody, pre ktoré ich nemožno sprístupniť a v prípade, že tieto dôvody posúdi ako nepostačujúce, uložil žalovanému povinnosť sprístupniť mu požadované rozhodnutia o blokovaní podľa § 27b ods. 2 zákona o kybernetickej bezpečnosti.

9. Správnu žalobu odôvodnil tým, že napadnuté rozhodnutie a rovnako aj prvostupňové rozhodnutie žalovaného vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Bol toho názoru, že explicitné znenie ustanovenia § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti nedáva žalovanému právomoc nesprístupniť podľa zákona o slobode informácií informácie získané na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti. Uviedol, že predmetné ustanovenie upravuje rozsah a podmienky použitia informácií, ktoré žalovaný spracováva na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti, pričom rozhodnutie o blokovaní podľa § 27b zákona o kybernetickej bezpečnosti nie je informáciou ani osobným údajom získaným na základe tohto zákona, nanajvýš ide o informáciu, ktorá bola vytvorená na základe tohto zákona (nie získaná), čo vylučuje žalovaným zvolený výklad. Poukázal na skutočnosť, že v prípade obmedzenia práva na informácie by sa mal preferovať zužujúci výklad právnej normy.

10. V súvislosti s tzv. konceptom implicitného obmedzenia práva na informácie prezentovaným zo strany žalovaného poukázal na nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 522/2021 zo dňa 03. februára 2022, ktorý žalovaný v napadnutom rozhodnutí vyhodnotil ako bezpredmetný bez bližšej argumentácie. Mal za to, že predmetný nález sa zaoberá práve konceptom implicitného obmedzenia práva na informácie v tom smere, že daný koncept pri posúdení s ustanovením čl. 26 ods. 4 Ústavy SR neobstojí, keďže žiadne odmietnutie sprístupnenia informácie nemožno odôvodniť teoretickou koncepciou bez opory v zákonomom texte. Konštatoval, že koncept implicitného obmedzenia práva na informácie sa povinné osoby snažia uplatňovať v situáciách, kde nemajú vyslovený právny základ na takéto obmedzenie, ale spravidla v sektorovej právnej norme nachádzajú takémuto obmedzeniu blízke ustanovenie. Vyjadril sa, že vytváranie takéhoto obmedzenia v interpretácii určitého ustanovenia vo fáze rozhodovania o konkrétnej podanej žiadosti o informácie v konečnom dôsledku znamená, že (i) obmedzenie sa nestanovuje zákonom, ale až ad hoc administratívnym rozhodnutím v rozpore s čl. 24 ods. 4 Ústavy SR a (ii) v pochybnostiach o výklade zákona dochádza k uplatneniu takého výkladu zákona, ktorý je zužujúci vo vzťahu k právu na informácie, resp. vzájomne nevyvážený medzi právom na informácie a náprotivným Ústavou SR chráneným záujmom v rozpore s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR.

11. Upozornil, že rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 5Sž/4/2009 zo dňa 21. apríla 2010 citovaný v napadnutom rozhodnutí sa týkal obmedzenia práva na informácie, ktoré bolo upravené rádovo „explicitnejšie“ než v prejednávanej veci, keď išlo o žiadosť o sprístupnenie zvukového záznamu z rokovania Vlády Slovenskej republiky a podľa § 1a zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov sú schôdze vlády neverejné, pričom uvedené ustanovenie upravuje ďalšie podmienky práva na prístup k informáciám. Tvrdil, že aj z nadväzujúceho rozhodnutia Ústavného súdu (uznesenie sp. zn. II. ÚS 514/2010 zo dňa 07. decembra 2010) vyplýva, že ust. § 1a predstavuje explicitný dôvod na obmedzenie práva na informácie. Pokiaľ ide o žalovaným uvádzané rozhodnutie NSS SR zo dňa 16. 12. 2021 vo veci sp. zn. 5Sž/3/2020, dodal k nemu, že toto bolo vydané pred vydaním nálezom Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 522/2021 zo dňa 03. februára 2022, pričom právne závery v ňom obsiahnuté sa žiadnym spôsobom nevyklúčujú s jeho

odvolacou a ani žalobnou argumentáciou. Citované rozhodnutie NSS SR podľa jeho mienky ilustruje, že koncept implicitného obmedzenia práva na informácie, kým nebol prekonaný nálezom Ústavného súdu sp. zn. ÚS 522/2021 zo dňa 03. februára 2022, kládol relatívne vysoké nároky na vykonanie testu proporcionality, resp. materiálneho testu obmedzenia, pričom z napadnutého rozhodnutia nie je zrejmé, aký konkrétny chránený záujem je nevyhnutné chrániť neposkytnutím požadovaných rozhodnutí o blokovaní. Vyjadril názor, že ak by zákonodarca mal ustanovením § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti v úmysle vylúčiť uplatnenie zákona o slobode informácií na administratívne rozhodnutia žalovaného vydané podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti, formuloval by to explicitne.

12. Poukázal tiež na skutočnosť, že zákonodarca ustanovenie § 12 zákona o kybernetickej bezpečnosti pomenoval titulom „mlčanlivosť a ochrana osobných údajov“, pretože v jednotlivých odsekoch sú vymedzené podmienky spracúvania osobných údajov v súvislosti s činnosťou podľa tohto zákona, v ktorom kontexte treba vnímať aj ustanovenie odseku 8. Mal za to, že uvedený výklad potvrdzuje dôvodová správa aj odborná spisba (ANDRAŠKO, J. a kol. Zákon o kybernetickej bezpečnosti. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018, s. 156), ktoré ani náznakom neprípúšťajú, že by ustanovenie § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti slúžilo na vylúčenie právnej povinnosti žalovaného sprístupňovať rozhodnutia, resp. informácie získané podľa daného zákona. Uviedol, že tieto pramene naopak jednoznačne vykladajú celý § 12 vrátane ods. 8 výhradne v kontexte normovania mlčanlivosti a ochrany osobných údajov. Pre úplnosť dodal, že jediný zdroj pripúšťa žalovaným zvolený výklad § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti (CHLIPALA, M. a kol. Zákon o kybernetickej bezpečnosti. Komentár. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o. 2019 s. 112), ale je nepresvedčivý, pretože pre daný výklad neponúka žiadne podporné argumenty a autori výklad rámcujú slovom „pravdepodobne“.

III.

Vyjadrenie žalovaného

13. Vo vyjadrení k podanej správnej žalobe zo dňa 04. januára 2023 žalovaný uviedol, že podanú správnu žalobu považuje za nedôvodnú a žiadal ju v celom rozsahu zamietnuť. Mal za to, že z dikcie § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti vyplýva potreba obmedzenia prístupu tretích strán k informáciám získaným žalovaným na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti s ním. Argument žalobcu o nepresvedčivosti uvedeného právneho názoru, ktorý bol vyjadrený aj v odbornej publikácii citovanej v napadnutom rozhodnutí, označil za kuriózne, keďže žalobca ako dôkaz opaku citoval inú odbornú publikáciu, ktorá sa predmetnej problematike vôbec nevenuje. Poukázal na skutočnosť, že použitie metód výkladu právnych noriem, ktorých využitia sa žalobca domáha, prichádza do úvahy len tam, kde obsah a rozsah pojmov použitých zákonodarcom v texte právneho predpisu nie je zrejmý a je potrebné odstrániť sémantické (jazykové) nejasnosti v znení právneho predpisu. V danom prípade však podľa jeho názoru neexistuje žiadny skutočný interpretačný problém pri výklade právnej normy uvedenej v § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti, pretože je zrejmé, koho táto norma zaväzuje (žalovaného) a aký je jej obsah (povinnosť využiť informácie a údaje získané na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti výlučne na plnenie úloh podľa tohto zákona).

14. Vo vzťahu k námietke žalobcu, že ak by zákonodarca mal úmysel predmetným ustanovením vylúčiť aplikáciu zákona o slobode informácií, formuloval by ho explicitne, pripomenul, že rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít bolo opakovane konštatované, že vo vzťahu k dôvodom nesprístupnenia informácií sa uplatňuje tzv. koncepcia implicitného obmedzenia prístupu k informáciám. Upozornil, že pokiaľ žalobca zakladá jadro svojej žalobnej argumentácie práve na vlastnom výklade konkrétnej zákonnej normy (§ 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti), je zmätočné, ak sa následne odvoláva na nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 522/2021 zo dňa 03. februára 2022 riešiaci situáciu neexistencie konkrétnej normy, na základe ktorej bolo rozhodnuté, pričom Ústavný súd v tomto náleze žiadnym spôsobom koncept implicitného obmedzenia prístupu k informáciám nespochybnil.

15. Považoval za zrejmé, že aj keď nadpis nad § 12 zákona o kybernetickej bezpečnosti znie „mlčanlivosť a ochrana osobných údajov“, ustanovenie § 12 ods. 8 citovaného zákona sa napriek svojmu zaradeniu v § 12 netýka a z povahy veci logicky ani nemôže týkať mlčanlivosti, ale stanovuje limity možného využitia informácií získaných žalovaným ako štátnym orgánom (právnickou osobou) na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti s ním. Pokiaľ ide o žalobcom namietaný ústavnoprávny rozmer samotného ustanovenia § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti z hľadiska jeho možného zásahu do základného práva jednotlivcov na prístup k informáciám a z toho

vyplývajúcu potrebu jeho neaplikovateľnosti, poukázal na to, že v právnom poriadku Slovenskej republiky sa uplatňuje prezumpcia ústavnosti právnych predpisov vychádzajúca z ustálenej a všeobecne akceptovanej judikatúry Ústavného súdu (IV. ÚS 306/2018, IV. ÚS 74/2019, III. ÚS 274/07, I. ÚS 8/96). Napokon uviedol, že neobstojí ani argument žalobcu týkajúci sa potreby verejnej kontroly činnosti žalovaného a dodržiavania princípu transparentnosti verejnej moci, pretože aj verejná kontrola má svoje hranice, keď právo šíriť a prijímať informácie je v oblasti kybernetickej bezpečnosti v súlade s Ústavou SR obmedzené z dôvodov ochrany bezpečnostných záujmov štátu.

16. Žalobca nevyužil právo vyjadriť sa k vyjadreniu žalovaného v súdom určenej lehote.

IV.

Konanie na správnom súde

17. Podľa § 3 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov začal s účinnosťou od 01. júna 2023 vykonávať svoju činnosť Správny súd v Bratislave, na ktorý prešiel od 01. júna 2023 výkon súdnictva v správnej agende z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Trnave a Krajského súdu v Nitre. Pred Správnym súdom v Bratislave je prejednávaná vec vedená pod sp. zn. BA-2S/141/2022. V súlade s platným a účinným rozvrhom práce správneho súdu bola predmetná vec dňa 6. júna 2023 v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 757/2004 Z.z.“) náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti SR pridelená do senátu 6S Správneho súdu v Bratislave a následne bola dňa 22. mája 2024 rovnakým spôsobom pridelená do novovzniknutého senátu 8S Správneho súdu v Bratislave.

V.

Verejné vyhlásenie rozsudku

18. Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“), ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) preskúmal napadnuté rozhodnutie riaditeľa žalovaného, ako aj prvostupňové rozhodnutie žalovaného vrátane konania, ktoré im prechádzalo, a dospel k záveru, že správna žaloba je dôvodná.

19. Správny súd rozhodol o žalobe bez nariadenia pojednávania dňa 28. 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 boli dňa 18. novembra 2024 oznámené na úradnej tabuli správneho súdu a súčasne zadané na zverejnenie na webovom sídle Ministerstva spravodlivosti SR.

VI.

Relevantné právne predpisy

20. Podľa § 493e SSP v znení účinnom od 01.07.2023, 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.

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

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

23. V prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu správneho orgánu, sa postupuje podľa ustanovení tretej časti SSP o správnych žalobách.

24. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

25. Podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

26. Podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy SR slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

27. Podľa čl. 26 ods. 5 Ústavy SR orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.

28. Podľa § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

29. Podľa § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií v znení účinnom do 31. decembra 2022 každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.

30. Podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje.

31. Podľa § 12 zákona o slobode informácií v znení účinnom do 31. decembra 2022 všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon. Oprávnenie odmietnuť sprístupnenie informácie trvá iba dovtedy, kým trvá dôvod nesprístupnenia.

32. Podľa § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií ak povinná osoba žiadosti nevyhoví hoci len sčasti, vydá o tom v zákonom stanovenej lehote písomné rozhodnutie. Rozhodnutie nevydá v prípade, ak žiadosť bola odložená (§ 14 ods. 3).

33. 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.28)

34. Podľa § 4 písm. a) zákona o kybernetickej bezpečnosti pôsobnosť v oblasti kybernetickej bezpečnosti vykonáva Národný bezpečnostný úrad (ďalej len „úrad“).

35. Podľa § 5 ods. 1 písm. ag) zákona o kybernetickej bezpečnosti úrad v oblasti kybernetickej bezpečnosti rozhoduje o blokovaní škodlivého obsahu alebo škodlivej aktivity, ktorá smeruje do kybernetického priestoru Slovenskej republiky alebo z kybernetického priestoru Slovenskej republiky (ďalej len „blokovanie“) a zabezpečuje vykonanie tohto rozhodnutia alebo vykonáva blokovanie na základe žiadosti.

36. Podľa § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti informácie a osobné údaje získané na základe tohto zákona alebo v súvislosti s ním môže úrad použiť len na plnenie úloh podľa tohto zákona.

37. Podľa § 27b ods. 1 zákona o kybernetickej bezpečnosti úrad z vlastnej iniciatívy rozhoduje o blokovaní, spôsobe blokovania a vykonáva blokovanie, ak § 27c neustanovuje inak.

38. Podľa § 27b ods. 2 zákona o kybernetickej bezpečnosti rozhodnutie o blokovaní obsahuje najmä

- a) identifikáciu úradu,
- b) identifikáciu osoby, ktorá prevádzkuje infraštruktúru, na ktorej je blokovanie potrebné vykonať,
- c) identifikáciu škodlivého obsahu alebo škodlivej aktivity,
- d) dôvod blokovania,
- e) spôsob blokovania,

- f) lehotu na vykonanie blokovania, trvanie blokovania a možnosti jeho odblokovania,
- g) poučenie.

39. Podľa § 46 správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

40. Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

VII.

Posúdenie veci správnym súdom

41. V prejednávanej veci bolo úlohou správneho súdu preskúmať zákonnosť napadnutého rozhodnutia riaditeľa žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím žalovaného, ktorým bolo podľa § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti rozhodnuté o nesprístupnení žalobcom požadovaných informácií, a to kópií rozhodnutí podľa § 27b ods. 2 zákona o kybernetickej bezpečnosti, ktoré žalovaný vydal od účinnosti dotknutého ustanovenia do 02. marca 2022 19.00 hod., z dôvodu, že tieto boli získané na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti s ním, pričom takéto informácie môže použiť len na plnenie úloh podľa tohto zákona, a teda sprístupnenie požadovaných informácií je obmedzené osobitným predpisom.

42. Správny súd konštatuje, že žalobca v podanej správnej žalobe namietal nesprávne právne posúdenie veci žalovaným, ako aj riaditeľom žalovaného a nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia a prvostupňového rozhodnutia pre nedostatok dôvodov. Pokiaľ ide o žalobné body týkajúce sa nesprávneho posúdenia veci, žalobca mal za to, že tzv. koncept implicitného obmedzenia práva na informácie, na ktorý sa riaditeľ žalovaného odvolávala v napadnutom rozhodnutí, bol už s poukazom na nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 522/2021 zo dňa 03. februára 2022 prekonaný. Zároveň vyjadril presvedčenie, že ustanovenie § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti neslúži na vylúčenie povinnosti žalovaného sprístupňovať informácie získané podľa tohto zákona. Navyše rozhodnutie o blokovaní podľa § 27b zákona o kybernetickej bezpečnosti podľa jeho mienky nie je informáciou ani osobným údajom získaným na základe tohto zákona. Vo vzťahu k nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia z obsahu správnej žaloby vyplýva názor žalobcu, že pokiaľ by aj správny súd nevyhodnotil tzv. koncept implicitného obmedzenia práva na informácie ako prekonaný, tento kladie vysoké požiadavky na vykonanie testu proporcionality, resp. materiálneho testu obmedzenia, ktorých dodržanie z napadnutého rozhodnutia nevyplýva.

43. V súvislosti s koncepciou implicitného obmedzenia prístupu k informáciám správny súd poukazuje na nasledujúcu argumentáciu obsiahnutú v rozsudku NSS SR sp. zn. 5Sžik/3/2020 zo dňa 16. decembra 2021, ktorú kasačný súd neskôr zopakoval v rozsudku sp. zn. 6Svk/38/2022 zo dňa 23. novembra 2023, ako aj v rozsudku sp. zn. 7Svk/11/2023 zo dňa 30. mája 2024:

44. „27. V otázke vzťahu informácií chránených podľa zákona o slobode informácií a obmedzení, ktoré stanovuje katastrálny zákon, kasačný súd vychádza z doterajšej rozhodovacej práce Najvyššieho súdu SR a upriamuje pozornosť správneho súdu na nasledovné úvahy:

45. 28. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám predstavuje najvšeobecnejšiu a zároveň najkomplexnejšiu úpravu ktorá je prejavom ústavne garantovaného práva na informácie v zmysle čl. 26 Ústavy SR. To však nevyklučuje, aby iné právne predpisy vydané v súlade s čl. 26 ods. 1 a 4 Ústavy obsahovali obmedzenia, ktoré nemusia vždy korešpondovať s kategóriami pokrytými § 8-11 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 SR sp. zn. 5Sži/4/2009 zo dňa 21.04.2010, ktoré prešlo následným testom ústavnosti II. ÚS 514/2010 zo dňa 07.12.2010, rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sži/29/2013 zo dňa 11.02.2014, sp. zn. 6Sži/8/2012 zo dňa

31.07.2013, sp. zn. 2SŽi/7/2011 zo dňa 21.03.2012, ako aj z rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 96/2010 zo dňa 09.03.2010. Túto koncepciu súdna prax, vrátane ÚS SR, opakovane potvrdzuje, avšak vyžaduje, aby bol implicitný zákaz poskytnutia informácie vždy zrozumiteľne odôvodnený v rozhodnutí, ktorým sa žiadosti nevyhovuje.

46. 29. Súdna prax zároveň akcentuje 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 Slovenskej republiky 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).

47. 30. Súčasne, 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 - t.j. 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 jej časť (Rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn.: 5 SŽi 1/2009). Aj ak je identifikované zákonné obmedzenie, je potrebné aj v rámci zákonného obmedzenia vykonať správnu úvahu, či niektoré čiastkové informácie nemožno žiadateľovi sprístupniť (IV. ÚS 464/2010).“

48. Vzhľadom na uvedené je správny súd toho názoru, že riaditeľ žalovaného v danom prípade nepochybil, pokiaľ v napadnutom rozhodnutí vychádzal z koncepcie implicitného obmedzenia prístupu k informáciám, ktorá vyplynula z rozhodovacej praxe Ústavného súdu a je kontinuálne aplikovaná aj zo strany NSS SR, resp. v minulosti Najvyššieho súdu. S námietkou žalobcu, že táto koncepcia bola s poukazom na nález Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 522/2021 zo dňa 03. februára 2022 prekonaná, sa správny súd nemohol stotožniť, keďže v žalobcom citovanom rozhodnutí sa Ústavný súd vôbec nezaoberal otázkou, či je daná koncepcia naďalej relevantná. Kasačný súd pritom z danej koncepcie vychádzal aj vo svojich neskorších rozhodnutiach (rozsudok sp. zn. 6Svk/38/2022 zo dňa 23. novembra 2023, rozsudok sp. zn. 7Svk/11/2023 zo dňa 30. mája 2024). Argumentácia obsiahnutá v citovanom náleze Ústavného súdu pritom nie je nijakým spôsobom v rozpore s predmetnou koncepciou, keď sa v ňom uvádza:

49. „19. Ústavný súd upriamuje pozornosť na zmysel a účel zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorým je vytvorenie právneho rámca pre realizáciu základného práva jednotlivca na informácie a zároveň umožnenie verejnej kontroly výkonu verejnej moci, ktoré sú v slobodnej demokratickej spoločnosti a v právnom štáte veľmi prospešné a žiaduce. Z uvedených dôvodov je zákon o slobodnom prístupe k informáciám koncipovaný tak, že povinné osoby sú v zásade povinné na žiadosť poskytnúť všetky informácie týkajúce sa výkonu verejnej moci, ktorými disponujú. Z tejto generálnej klauzuly zákon o slobodnom prístupe k informáciám určuje výnimky zo sprístupnenia údajov. Rovnako aj 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.“

50. Z citovanej časti vyššie uvedeného nálezu Ústavného súdu a contrario vyplýva, že povinná osoba môže odmietnuť sprístupniť informáciu len vtedy, ak disponuje konkrétnou zákonnou normou vylučujúcou sprístupnenie informácie. Okrem toho musia byť splnené aj ďalšie podmienky obmedzenia základného práva na informácie. Žalovaný, resp. riaditeľ žalovaného pritom svoje rozhodnutie založili na konkrétnom zákonomnom ustanovení, ktorým je § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti. Správny súd preto ďalej skúmal, či žalovaný a riaditeľ žalovaného pri aplikácii predmetnej právnej normy dostatočným spôsobom odôvodnili splnenie formálnej podmienky, ako aj materiálnych podmienok obmedzenia práva na informácie v súlade s rozhodovacou praxou Ústavného súdu a kasačného súdu.

51. Z obsahu napadnutého rozhodnutia, ako aj prvostupňového rozhodnutia žalovaného správny súd zistil, že žalovaný a následne riaditeľ žalovaného sa zaoberali splnením formálnej podmienky obmedzenia práva na informácie, keď identifikovali konkrétne ustanovenie osobitného zákona obsahujúce takéto obmedzenie, a to § 12 ods. 8 zákona o kybernetickej bezpečnosti. Žalovaný ani riaditeľ žalovaného však vôbec nevyhodnocovali, či došlo k naplneniu dvoch materiálnych podmienok obmedzenia práva na informácie, keď neobjasnili, prečo existuje potreba danú informáciu chrániť, či tento dôvod v čase podania žiadosti stále trval a či sa ochrana vzťahuje na celú informáciu alebo jej časť. Zároveň v napadnutom rozhodnutí a rovnako aj v prvostupňovom rozhodnutí absentuje správna úvaha, či niektoré čiastkové informácie nebolo možné žalobcovi sprístupniť. Pokiaľ aj riaditeľ žalovaného v napadnutom rozhodnutí vo všeobecnosti poukazoval na ochranu bezpečnostných záujmov štátu, na zabezpečenie ktorej žalovaný vykonáva špecifické činnosti, zároveň neuviedol, akým spôsobom sa tento argument vzťahuje na žalobcom požadované informácie.

52. Žalobca súčasne žiadal, aby si správny súd v zmysle § 193 SSP v spojení s § 84 SSP od žalovaného vyžiadal dotknuté informácie a aby mu uložil povinnosť v určenej lehote uviesť dôvody, pre ktoré nemožno požadovanú informáciu sprístupniť, správny súd však v danom štádiu konania nevzhliadol potrebu takéhoto postupu, keďže žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol dôvody, na základe ktorých žalobcovi nesprístupnil požadované informácie, hoci ich správny súd nevyhodnotil ako dostačujúce.

53. Vzhľadom na uvedené správny súd po preskúmaní prvostupňového rozhodnutia žalovaného a napadnutého rozhodnutia riaditeľa žalovaného, ako aj obsahu administratívneho spisu dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie riaditeľa žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím žalovaného je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. S poukazom na uvedené správny súd dospel k záveru o dôvodnosti podanej správnej žaloby, a preto postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP v spojení s § 191 ods. 3 písm. a) SSP napadnuté rozhodnutie riaditeľa žalovaného a rovnako aj prvostupňové rozhodnutie žalovaného zrušil a vec s poukazom na § 191 ods. 4 SSP vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

54. Úlohou žalovaného v ďalšom konaní bude posúdiť splnenie vyššie uvedenej formálnej, ako aj materiálnych podmienok obmedzenia práva na informácie vo vzťahu k žalobcom požadovaným informáciám a vyhodnotiť, na ktoré časti požadovaných rozhodnutí o blokovanií podľa § 27b zákona o kybernetickej bezpečnosti sa toto obmedzenie vzťahuje, pretože obsahujú informácie alebo osobné údaje získané na základe zákona o kybernetickej bezpečnosti alebo v súvislosti ním a z tohto dôvodu ich nemožno žalobcovi sprístupniť.

55. Pokiaľ žalovaný, ktorý je v zmysle § 191 ods. 6 SSP viazaný právnym názorom správneho súdu, po vykonaní vyššie uvedeného postupu opätovne rozhodne o nesprístupnení požadovaných informácií alebo ich častí, svoje rozhodnutie riadne odôvodní tak, ako mu to ukladá ustanovenie § 47 ods. 3 správneho poriadku.

56. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o výške ktorej rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením, ktoré vydá vyšší súdny úradník podľa § 175 ods. 2 SSP.

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

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 konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP 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.