

## U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **L. Z. V.**, so sídlom P., zastúpený: *JUDr. I. R.*, advokátka so sídlom K., proti žalovanému: **Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky**, so sídlom Drieňová 22, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. SVS-230-2009/01217/TLS zo dňa 03.08.2009, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/198/2009-62 zo dňa 03.12.2010, jednomyseľne

### r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/198/2009-62 zo dňa 03. decembra 2010 **p o t v r d z u j e**.

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a**.

### O d ô v o d n e n i e

Napadnutým uznesením krajský súd zastavil konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SVS-230-2009/01217/TLS zo dňa 03.08.2009, ktorým podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov zrušil rozhodnutie Obvodného úradu v Poprade, odboru všeobecnej vnútornej správy č. 1/2008/09406, PR.2008/873/2LP zo dňa 16.02.2009, pretože žalobca nie je osobou aktívne procesne legitimovanou na podanie žaloby v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len O.s.p.).

Krajský súd v odôvodnení uznesenia poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sži 10/2009 v obdobnej veci, kde najvyšší súd konštatoval, že navrhovateľ, ktorý je účastníkom priestupkového konania na úseku práva na prístup k informáciám, nie je osobou oprávnenou na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia o priestupku, pretože rozhodnutie o priestupku inej osoby nespôsobuje ukrátenie na právach v jeho právnej sfére. Aktívna procesná legitimácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 O.s.p., ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím, vydaným v správnom konaní.

V danom prípade bol žalobca ako navrhovateľ účastníkom priestupkového konania v zmysle ust. § 72 písm. d/ v spojení s § 68 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V priestupkovom konaní sa však rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie Ing. P. L. a týmto konštitutívnym rozhodnutím nebol žalobca

ukrátený na právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami nezasahuje do právnej sféry žalobcu ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.

Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca včas odvolanie a navrhol, aby odvolací súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil súdu prvého stupňa na ďalšie konanie. Namietal, že rozhodnutím súdu prvého stupňa o zastavení konania mu bola odňatá možnosť konať pred súdom a to tým, že súd nepreskúmal v predmetnom konaní žalobou napadnuté rozhodnutie meritórne.

Ust. § 247 ods. 1 O.s.p. je vo svojej časti priamou citáciou čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Právo podať žalobu na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu je základným ľudským právom zakotveným v Ústave SR. Aj keď ust. čl. 51 ods. 1 Ústavy SR limituje možnosť domáhať sa týchto práv v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú, nemôže v tomto prípade byť zmysel výrazu „ukrátený na svojich právach“ v zákone iný, ako je obsah základného ľudského práva zakotveného v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Z čl. 13 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy SR nevyplýva, že by bolo v právomoci súdu obmedziť ľudské práva zakotvené v Ústave SR reštriktívnym výkladom.

Z ust. § 81 ods. 4 zákona o priestupkoch vyplýva, že v prípadoch, keď možno priestupok prejednať len na návrh, môže sa navrhovateľ odvolať proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného. Z citovaného ustanovenia zákona o priestupkoch ako aj z ust. § 21a ods. 3 a 4 zákona o slobode informácií nepochybne vyplýva, že spáchanie priestupku na úseku slobodného prístupu k informáciám, je za každým zásahom do práv osoby, ktorá o sprístupnenie informácie žiadala. Zákon o slobode informácií používa na označenie osoby, ktorej informácie neboli sprístupnené, pojem postihnutá osoba. Je teda nepochybné, že zvolením tohto označenia, upravením postavenia postihnutej osoby ako osoby oprávnenej podať návrh na prejednanie priestupku a ako účastníka konania, vyjadril zákonodarcia názor, že spáchanie priestupku na úseku prístupu k informáciám, je zásahom do práv postihnutej osoby a to takým, že je potrebné dať postihnutej osobe oprávnenia na to, aby mohla disponovať konaním do takej miery, aby ho mohla začať a aby mohla na rozdiel od iných osôb poškodených konaním, ktoré je právnymi predpismi kvalifikované ako priestupok, podať proti rozhodnutiu o vine odvolanie. Takáto zákonná úprava postavenia osoby postihnutej nesprístupnením informácií, je nepochybne jedným z prostriedkov, ktorým štát zabezpečuje a umožňuje realizovať právo na informácie zakotvené v čl. 26 ods. 2 a 5 Ústavy SR.

Satisfakciou za porušenie takéhoto práva je nepochybne aj označenie za priestupok takého konania, ktoré znamená zásah do práva na vyhľadávanie a prijímanie informácií, ako aj možnosť, aby osoba, do práva ktorej bolo zasiahnuté, mohla vlastnými úkonmi ovplyvniť vyvodenie zodpovednosti voči osobe zodpovednej za neposkytnutie informácií, a to či už návrhom na začatie priestupkového konania alebo odvolaním proti rozhodnutiu o vine. Súbor týchto oprávnení zaručuje realizáciu práva na prístup k informáciám. Žalobca nesúhlasí

so záverom súdu prvého stupňa, že predmetom priestupkového konania nebolo jeho „právo“. Predmetom priestupkového konania bola ochrana jeho práva na slobodný prístup k informáciám a tým, že žalovaný svojim rozhodnutím nevyvodil zodpovednosť voči obvinenému z priestupku, ochranu jeho práva mu odoprel.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že z ustanovení § 247 ods. 1 a § 250 ods. 2 druhá veta O.s.p. vyplýva, že aktívne procesné legitimovaným subjektom na podanie žaloby proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu je fyzická alebo právnická osoba, ktorá zároveň spĺňa dve podmienky - je účastníkom konania a bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Je nepochybné, že žalobca bol ako navrhovateľ účastníkom konania o priestupku. Žalovaný súhlasí s názorom súdu prvého stupňa vyjadreným v napadnutom uznesení, že nebola splnená druhá podmienka, že žalobca rozhodnutím žalovaného č. SVS-230-2009/01217/TLS zo dňa 03.08.2009 nebol ukrátený na svojich právach. Týmto rozhodnutím žalovaného bolo zrušené rozhodnutie Obvodného úradu Poprad, odboru všeobecnej vnútornej správy č. 1/2008/09406, PR.2008/873/2LP zo dňa 16.02.2009. Uvedené rozhodnutie svojimi účinkami nezasiahlo do právnej sféry žalobcu a ani nespôsobilo zmenu jeho právneho postavenia.

Žalovaný je toho názoru, že na ochranu práva na informácie slúžia iné inštitúty ako konanie o priestupku na úseku práva na prístup k informáciám. Právo na informácie, podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám, upravené v zákone o slobode informácií, sú garantované čl. 26, čl. 34 a čl. 45 Ústavy SR, ako aj čl. 17, čl. 25 a čl. 35 Listiny základných práv a slobôd. Zákon o slobode informácií výslovne v ust. § 19 ods. 2 zakotvuje možnosť preskúmania rozhodnutia o odmietnutí žiadosti o sprístupnenie informácií v súdnom konaní podľa O.s.p.

Začatie konania o priestupku ovládajú dve zásady - zásada oficiality a zásada dispozičná. Zásada oficiality znamená, že správny orgán nečaká na podnet oprávnenej osoby, ale je povinný za splnenia zákonných podmienok začať konanie o priestupku sám z vlastnej iniciatívy. Z dôvodov všeobecného záujmu sa priestupky prejednávajú zásadne z úradnej povinnosti. Dispozičná zásada sa uplatňuje pri prejednávaní tzv. návrhových priestupkov, o ktorých možno začať konať len na návrh osoby, ktorá sa konaním majúcim znaky priestupku cíti postihnutá. V tomto prípade záujem na prejednaní, rozhodnutí priestupku a prípadnom potrestaní jeho páchatel'a nie je celospoločenský, ale je len partikulárnym záujmom postihnutej osoby. Z tohto dôvodu priznal zákonodarca postihnutej osobe postavenie účastníka konania, ktorý svojimi právnymi úkonmi môže disponovať s konaním. Navrhovateľ má teda záujem na postihnutí páchatel'a, nie je to však jeho právo a rozhodnutím o priestupku tak nemôže byť ukrátený na svojich právach. Žalovaný navrhol, aby odvolací súd napadnuté uznesenie krajského súdu potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených

v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) postupom podľa § 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p. a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu nie je dôvodné.

Predmetom odvolania je tvrdenie žalobcu, ktorý mal v správnom konaní postavenie účastníka konania o priestupku, že súd prvého stupňa (krajský súd) zastavením konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, mu odňal možnosť konať pred súdom a to tým, že nepreskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie meritórne.

Krajský súd zastavil konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, pretože žalobca nie je osobou aktívne procesne legitimovanou na podanie žaloby v zmysle § 250 ods. 2 O.s.p. Najvyšší súd preto skúmal, či žaloba bola podaná oprávnenou osobou, t.j. osobou, ktorá by bola ako účastník správneho konania rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach podľa § 250 ods. 2 veta prvá O.s.p.

Obvodný úrad v Poprade, odbor všeobecnej vnútornej správy rozhodnutím č. 1/2008/09406 PR.2008/873/2LP zo dňa 16.02.2009 uznal obvineného Ing. P. L. – riaditeľa Š. L. T. N. P., vinným zo spáchania priestupku podľa § 21a ods. 1 písm. b/ zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorého sa dopustil obvinený Ing. P. L. riaditeľ Š. L. T. N. P., tým, že porušil svoju povinnosť danú ustanovením § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z. Ako povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytol informácie a ani informáciu nesprístupnil hoci ňou disponoval splnomocnenej zástupkyňi advokátke JUDr. I. R. zastupujúcej L. Z. V., so sídlom v T., ktorá žiadala o sprístupnenie informácií listom zo dňa 30.09.2008, ktorý bol doručený dňa 01.10.2008 štatutárnemu orgánu povinnej osoby a ani nevydal rozhodnutie, čiže vydal fiktívne rozhodnutie, ktorým odmietol vydať rozhodnutie o poskytnutí informácií, ktoré sa stalo právoplatným a vykonateľným dňa 16.10.2008, teda vydaním fiktívneho rozhodnutia zapríčinil porušenie práva na sprístupnenie informácií. Správny orgán uložil obvinenému za tento priestupok podľa § 11 ods. 1 písm. a/, § 12 ods. 1 a v súlade s § 21a ods. 2 zákona č. 211/2000 Z.z. sankciu pokarhanie. Zároveň obvinenému Ing. P. L. uložil podľa § 79 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. povinnosť uhradiť štátu trovy konania vo výške 16 € do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.

Zákon o priestupkoch v § 67 rozlišuje priestupky prejednávane z úradnej povinnosti a priestupky, ktoré sa prejednávajú iba na návrh. Pri priestupku, ktorý možno prejednať len na návrh, môže návrh podať postihnutá osoba, príp. jej zákonný zástupca alebo opatrovník. Podstata návrhových priestupkov je v tom, že navrhovateľ musí konanie o priestupku svojim vlastným úkonom vyvolať, bez jeho návrhu nebude konanie prípadného páchatel'a priestupku z úradnej povinnosti skúmané. Navrhovateľ tak disponuje návrhom na začatie konania a celým konaním o priestupku. Navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku, je v zmysle § 72 zákona o priestupkoch účastníkom konania o priestupku a pri priestupkoch, ktoré možno prejednať len na návrh, sa môže odvolať proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného z priestupku alebo povinnosti navrhovateľa uhradiť trovy konania, môže sa tiež odvolať proti rozhodnutiu o zastavení

konania. Tieto práva priznáva zákon o priestupkoch navrhovateľovi v konaní o priestupku, avšak od správneho konania o priestupku je potrebné rozlišovať súdne konanie o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu na základe žaloby, ktorú nie je možné vnímať ako ďalší opravný prostriedok proti rozhodnutiu správneho orgánu. Preto len z postavenia navrhovateľa ako účastníka konania o priestupku, príp. jeho práva podať odvolanie proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného z priestupku, nie je možné vyvodzovať jeho právo na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom. Podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby súd mohol vec meritórne rozhodnúť, sú stanovené O.s.p.

Napadnuté uznesenie krajského súdu bolo vydané v konaní podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. „Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov“ (§ 247 až § 250k O.s.p.). Základná charakteristika tohto druhu správneho súdnictva je vymedzená v § 247 ods. 1 O.s.p., v zmysle ktorého sa podľa ustanovení tejto hlavy postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Žaloba proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu nie je bežným opravným prostriedkom, ktorý je k dispozícii všetkým účastníkom predchádzajúceho správneho konania, čo vyplýva z § 250 ods. 2 O.s.p., ktorý presne definuje, kto môže podať žalobu proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu. Žalobu môže podať fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach, resp. s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo (§ 250 ods. 2 O.s.p.). Pre žalobcu tak v správnom súdnictve, ktorý napáda rozhodnutie správneho orgánu, musia byť splnené okrem všeobecných podmienok konania na strane účastníkov, predpoklady stanovené v § 250 ods. 2 O.s.p. Žalobca ako účastník správneho konania musí byť ukrátený na svojich právach rozhodnutím správneho orgánu. Len na základe žaloby podanej oprávnenou osobou, môže súd vec meritórne prejednať, čo vyplýva aj z § 250d ods. 3 O.s.p., podľa ktorého súd konanie zastaví, ak žalobu podala neoprávnená osoba.

Ak určité osoby majú možnosť vyvolať priestupkové konanie svojim návrhom, tak potom prejednanie priestupku je výlučne v záujme týchto osôb. Avšak tento ich záujem na potrestaní páchatel'a nie je také právo, ktorého ochrany by sa mohli domáhať podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. Správne súdnictvo slúži na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím správneho orgánu ukrátené na svojich právach. Napadnuté rozhodnutie ohľadom žalobcu nezakladá, nemení ani záväzne neurčuje žiadne jeho práva či povinnosti. Preto žalobca nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby, pretože rozhodnutím žalovaného č. SVS-230-2009/01217/TLS zo dňa 03.08.2009, ktorým zrušil rozhodnutie Obvodného úradu v Poprade, odboru všeobecnej vnútornej správy č. 1/2008/09406, PR.2008/873/2LP zo dňa 16.02.2009, ktorým bol Ing. P. L. uznaný vinným zo spáchania priestupku podľa § 21a ods. 1 písm. b/ zákona o slobode informácií, nebolo rozhodnuté o jeho právach alebo povinnostiach, z čoho vyplýva, že týmto rozhodnutím nemôže byť ani ukrátený na svojich právach.

Pokiaľ žalobca v odvolaní namietal, že predmetom priestupkového konania bola ochrana jeho práva na slobodný prístup k informáciám, najvyšší súd k tejto námietke žalobcu uvádza, že v prípade odmietnutia žiadosti o poskytnutie informácie, je toto rozhodnutie preskúmateľné v zmysle § 19 ods. 4 zákona o slobode informácií podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. Takže v prípade neposkytnutia informácie má žalobca možnosť domáhať sa práva na informácie iným spôsobom.

Vzhľadom na vyššie uvedené najvyšší súd potvrdil napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/198/2009-62 zo dňa 03.12.2010 podľa § 219 O.s.p. v spojení s § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. ako vecne správne.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. tak, že žalobcovi, ktorý nemal úspech v odvolacom konaní nepriznal právo na náhradu trov odvolacieho konania.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok **nie je** prípustný.

V Bratislave dňa 31. mája 2011

**JUDr. Ivan R u m a n a, v.r.**  
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:  
Emília Čičková