

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Sži/5/2013
Identifikačné číslo spisu:	1011201533
Dátum vydania rozhodnutia:	12.03.2014
Meno a priezvisko:	JUDr. Ivan Rumana
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2014:1011201533.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a zo sudcov JUDr. Gabriely Gerdovej a JUDr. Jany Zemkovej PhD. v právnej veci žalobkyne: Mgr. D. P., J., XXX XX. T., zastúpená Mgr. Kristínou Babiakovou, advokátkou, Radničné námestie 9, 902 01 Pezinok, proti žalovanému: Štatistický úrad Slovenskej republiky, Miletičova 3, 824 67 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 201-0076/2011/RK9 zo dňa 28. júna 2011, v konaní o odvolaní žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S 173/2011-31 zo dňa 27. novembra 2012, jednomyseľne

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S 173/2011-31 zo dňa 27. novembra 2012 p o t v r d z u j e.

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

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania a zrušenia rozhodnutia žalovaného č. 201-0076/2011/RK9 zo dňa 28.06.2011, ktorým zamietol rozklad a rozhodnutie prvostupňového orgánu č. 110-0191/2011, INFO-13/2011 zo 06. mája 2011 o nesprístupnení informácií podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 211/2000 Z.z.“) potvrdil.

Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že prvostupňový správny orgán, ako aj žalovaný oprávnené odmietol poskytnúť požadovanú informáciu, pretože povinná osoba nie je povinná spracovávať a vytvárať prehľady alebo tabuľky informácií, ktoré v momente podania žiadosti o informácie neexistovali na úrade v čase tejto žiadosti, alebo inak usporadúvať informácie podľa kritérií stanovených žiadateľom v žiadosti o informácie. Podľa názoru súdu, žalobkyňou požadované informácie

v žiadosti zo dňa 27.04.2011 znamenajú vytvorenie novej informácie, s ktorou žalovaný a ani prvostupňový správny orgán nedisponuje. Žalovaný evidenciu prítomnosti zamestnancov úradu zaznamenáva na snímacom zariadení elektronického dochádzkového systému každého zamestnanca osobitne. Taktiež kontrola zaznamenávania príchodu a odchodu zamestnanca je vykonávaná jednotlivo na každého zamestnanca, a to podľa zaznamenávania buď pracovníkom bezpečnostnej služby alebo predstaveným úradu, v ktorom sa záznam vykonáva, resp. zamestnancom útvaru ním povereným. Z uvedeného vyplýva, že žalovaný by žalobcom požadovanú informáciu musel vytvoriť, pretože sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádza. Zo zákona č. 211/2000 Z.z. nevyplýva povinnosť zhromaždiť a vyhľadávať pre žalobcu informácie, ktoré sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádzajú.

Proti rozsudku krajského súdu podala v zákonnej lehote odvolanie žalobkyňa a navrhla, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu ako nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov a nesprávne právne posúdenie veci zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie, ako aj preto, že ním bolo porušené jej ústavné právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

V dôvodoch namietala, že krajský súd sa nevysporiadal s argumentáciou, že sčítanie informácií nie je vytvorením novej informácie. Sprístupnenie informácií môže povinná osoba odmietnuť z dôvodu, že ich nemá k dispozícii. O vytvorenie novej informácie sa však nejedná, ak ku príprave odpovede na žiadosť o informácie stačí iba mechanické vyhľadanie a zhromaždenie údajov, ktoré sa u povinnej osoby nachádzajú a ktoré musia byť napríklad vyhľadané v rôznych dokumentoch, „vyňaté“ z týchto dokumentov, zhromaždené a následne „vtelené“ do odpovedi na žiadosť. Aby nebol protiústavne obmedzený prístup k informáciám, musí byť v súlade s ústavným právom na informácie posudzovaná aj otázka, či ide alebo nejde o vytvorenie kvalitatívne novej informácie a teda, či ide alebo nejde o informáciu, ktorú má povinná osoba „k dispozícii“ v zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií. Posúdenie tejto otázky zo strany povinnej osoby totiž nemôže fakticky znemožniť prístup žiadateľa k informáciám, ktoré má povinná osoba k dispozícii, pretože by to bolo v rozpore s ústavnou povinnosťou povinných osôb poskytovať informácie o svojej činnosti. Za „vytváranie nových informácií“ v žiadnom prípade nie je možné považovať vyhľadanie a zhromažďovanie viacerých požadovaných informácií, resp. dokumentov. Ak žiadateľ napr. požaduje v jednej žiadosti sprístupnenie viacerých dokumentov nachádzajúcich sa na rôznych miestach (napr. archívoch, či vo viacerých úradných spisoch), ich vyhľadávaním a zhromaždením na vecne príslušnom odbore povinnej osoby, ktorého úlohou je vybavovanie žiadosti o informácie, nedochádza ku žiadnym kvalitatívnym zmenám požadovaných informácií a nemení sa ich kvalitatívna podstata. Ak by vyhľadanie a zhromaždenie požadovaných informácií, či dokumentov bolo považované za vytváranie novej informácie, išlo by o protiústavný výklad zákona, pretože povinné osoby by v dôsledku tohto výkladu fakticky nemuseli poskytovať skoro žiadne informácie, čo by znamenalo popretie ústavnej povinnosti poskytovať informácie zakotvené v čl. 26 ods. 5 Ústavy SR. Skutočnosť, že povinná osoba nemá požadované informácie v momente žiadosti vyhľadané a zhromaždené podľa špecifikácie (vlastností) určenej žiadateľom, alebo nemá tieto informácie k dispozícii v jednotnej počítačovej databáze, z ktorej by ich mohla v krátkom čase vybrať, nezbavuje povinnú osobu povinnosti požadované informácie vyhľadať a sprístupniť. Časová náročnosť vyhľadania požadovaných informácií nie je dôvodom na ich nesprístupnenie.

Ďalej argumentovala, že v jasne špecifikovanej žiadosti žiadala o sprístupnenie informácií, ktoré nepochybne povinná osoba má k dispozícii, pretože v zmysle Služobného poriadku ŠÚ SR (č. POR-2/2009) čl. 10 ods. 6 je vedúci zamestnanec štátneho zamestnanca povinný 1 krát týždenne vykonávať kontrolu dochádzky štátnych zamestnancov v služobnom úrade vrátane prerušení služobného času (obed, lekár, služobne, prekážky na strane štátneho zamestnanca alebo služobného úradu). Žalovaný v konečnom dôsledku ani nepopiera, že vedie dochádzkový systém, v ktorom sa informácie požadované žiadateľkou nachádzajú, ale odmieta tieto informácie v existujúcej databáze vyhľadávať. V dochádzkovom systéme sú k dispozícii individuálne údaje týkajúce sa prítomnosti, neprítomnosti, príchodov, odchodov, prerušení pracovnej doby zamestnancov jednotlivo. To znamená, že sumárne údaje o počtoch prítomných alebo neprítomných zamestnancov dochádzkový systém neposkytuje. Žalovaný sám uviedol proces, ktorým vie informácie požadované žiadateľkou zo systému vyhľadať, a

teda priznal, že ich má k dispozícii (priznal možnosť exportu tlačovej zostavy z dochádzkového systému do programu Excel). Žalobkyňa vo svojej žiadosti nežiadala o vytvorenie novej informácie, či databázy, a nežiadala ani vytvorenie tabuľky informácií. Žiadala len o sprístupnenie informácií, ktoré špecifikovala vlastnosťami, ktoré sú pre ňu dôležité. Fakt, že povinná osoba nemá požadované informácie okamžite k dispozícii (a teda nemôže požadované informácie automaticky vyhľadať v systéme), ale musí ich jednotlivo vyhľadať a nemá ich spočítané, nie je zákonným dôvodom na nesprístupnenie informácií.

Skutočnosť, že povinná osoba nemá požadované informácie špecifikované žiadateľkou okamžite k dispozícii, ju nezbavuje povinnosti požadované informácie vyhľadať. Pri vykonávaní testu proporcionality treba vychádzať z účelu a obsahu práva na informácie, ako ho definovala judikatúra. V tejto súvislosti poukazuje na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 SŽi/1/2011 zo dňa 15. decembra 2011, ktorý o význame práva na informácie uviedol: „Ďalším nepopierateľným významom subjektívneho a tým aj vynútiteľného práva na informácie je jeho funkcia kontrolná vo vzťahu k fungovaniu verejnej moci. Dostatočne rozsiahly, jednoduchý a rýchly prístup k informáciám má tiež priaznivý vplyv na dôveru občanov v demokratické inštitúcie a na ich ochotu podieľať sa na verejnom živote. Situácie, kedy samotné získavanie podkladových informácií robí občanom problémy, sú pre nich demotivujúce, pretože tým nadobúdajú pocit nemožnosti účinne ovplyvniť správu vecí verejných“. Aj Ústavný súd SR v náleze sp. zn. I. ÚS 236/06 zo dňa 28. júna 2007 uviedol: „Hospodárenie s verejnými financiami a štátnym, resp. obecným majetkom zakladá verejný záujem na transparentnosti fungovania takéhoto subjektu kvôli možnosti verejnej kontroly zo strany občanov a posilneniu dôvery občanov v zákonné nakladania s verejnými prostriedkami a majetkom“.

V predmetnom prípade neexistuje nevyhnutnosť, aby bolo ústavné právo na informácie požadované žalobkyňou obmedzené takým spôsobom, ako to urobil Štatistický úrad. V požadovaných informáciách sa nenachádzajú žiadne údaje, ktorých sprístupnenie by bolo potrebné obmedziť, napr. vzhľadom na ochranu práv a slobôd iných (napr. osobné údaje) alebo iné ústavou stanovené legitímne ciele v čl. 26 ods. 4 ústavy. Zamietnutie prístupu ku požadovaným informáciám preto, že ich povinná osoba neeviduje v systéme priamo podľa vlastností zadaných žiadateľkou, ale je potrebné ich spočítanie, hoci požadované informácie má reálne k dispozícii len vyžadujú pracnejšie vyhľadávanie, by bolo v rozpore s ústavnou požiadavkou. Navyše, ak by sa prijal výklad krajského súdu, tak by sa mnohé informácie, napr. o nakladaní s verejnými prostriedkami, stali pre verejnosť nedostupnými iba preto, že sa síce nachádzajú u povinnej osoby, ale je potrebné ich najprv vyhľadať, spočítať resp. zhromaždiť. Takýto záver je zjavné v rozpore s ústavným právom na informácie, ktoré v zmysle vyššie citovaného nálezu ústavného súdu zahŕňa aj právo na informácie o nakladaní s verejnými prostriedkami a nemožno prijať výklad presadzovaný žalovaným orgánom.

Žalovaný v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhol rozsudok krajského súdu potvrdiť z dôvodu, že krajský súd správne zistil skutkový stav a na základe vykonaných dôkazov nachádzajúcich sa v administratívnych spisoch dospel k správneému záveru. S tvrdeniami uvedenými žalobkyňou v časti II. odvolania v celom rozsahu nesúhlasí preto, že neuvádza žiadne nové dôkazy alebo právne tvrdenia, z jej strany ide o zmes nesúrodých, nesúvisiacich právnych výkladov a odôvodnení a jej právne argumentácie sú nepresvedčivé, vágne a irrelevantné.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) postupom podľa § 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p. a po tom, ako bolo oznámené verejné vyhlásenie rozhodnutia na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk, najmenej päť dní vopred, rozsudok verejne vyhlásil (§ 156 ods. 1, 3 O.s.p.).

Senát zistil, že zásadnou spornou otázkou bola kvalita informácie, ktorú žalobkyňa žiadala od žalovaného ako povinnej osoby podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. V danom prípade nešlo informáciu, s ktorou žalovaný pracuje a disponuje na zverenom úseku štátnej správy. Podľa § 26 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov „Štatistický úrad Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy

pre oblasť štátnej štatistiky“. Žiadaná informácia sa netýka štátnej štatistiky, ale má prevádzkovo pracovný charakter a týka sa vnútornej činnosti organizácie bez priameho dopadu vo vzťahu k verejnosti. Zásadný charakter má, či takýto druh informácie podlieha právnomu režimu zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií. Ide viac menej o ústavne - právnu otázku. Zákon o slobode informácií pojem informácia nedefinuje. Preto pojem musí byť ustálený v kontexte princípov a systému zákona č. 211/2000 Z.z. Je potrebné zdôrazniť, že ústavou garantované právo na informácie nie je uspokojované iba zákonom č. 211/2000 Z.z., ktorý ustanovuje časovo prísny právny režim pre povinné osoby. Najvyšší súd konajúci v správnom súdnictve v danom prípade vychádzal z toho, že právo na informáciu musí byť v rovnováhe s princípom dobrej verejnej správy. Je potrebné zdôrazniť, že verejná správa nemá byť samoúčelná, ale jej cieľom je služba občanom, vrátane poskytovania informácií, s ktorými verejná správa pri výkone svojej pôsobnosti pracuje (disponuje). Cieľom verejnej správy je právna regulácia v oblasti verejnoprávných vzťahov, ktorých občania sú súčasťou, pretože žijú, pracujú a zdržiavajú v oblasti právneho celku (štátu). Právo na informácie nie je samoúčelné, ale má umožniť žiadateľom čo najväčšiu právnu pohodu a komfort orientovať sa a uplatňovať práva v jednotlivých úsekoch verejnej správy.

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.

Kľúčovým pojmom pri výklade uvedeného ustanovenia je „informácia k dispozícii“.

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám 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.

Z ustanovenia § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. vyplýva, že povinné osoby majú informačnú povinnosť v právnom režime tohto zákona v rozsahu zverených úsekov štátnej správy, samosprávy, alebo zákonom prenesenej verejnej správy. Záverečná formulácia v § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. túto priamu súvislosť potvrdzuje.

V oblasti prevádzkovej, vnútornej činnosti orgánov verejnej správy senát nezistil právny základ na poskytnutie informácie v režime zákona č. 211/2000 Z.z.

Senát dospel k záveru, že princíp dobrej verejnej správy vyžaduje, aby orgány verejnej správy riadne a včas plnili zákonom uloženú informačnú povinnosť. Napríklad žalovaný na úseku štatistiky. V tom prípade je informácia v súlade s princípom vyjadreným v § 3 ods. 3 zák. č. 211/2000 Z.z., podľa ktorého „informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje“. Ak má informácia pôvod v oblasti verejnej správy, v ktorej povinná osoba vykonáva rozhodovaciu činnosť, implicitne, charakterom informácie je daný aj právny záujem na jej poskytnutí. Systematicky sú potom uvedené ustanovenia zákona v súlade.

Vzhľadom na uvedené východiská senát dospel k záveru, že súhrnná evidencia dochádzky zamestnancov je prevádzkovou informáciou žalovaného, ktorú nemožno subsumovať pod povinnosť podľa § 2 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z.

Senát si je vedomý toho, že extenzívnym výkladom zákona č. 211/2000 Z.z. by bolo možné rozšíriť informačnú povinnosť povinných osôb na akýkoľvek údaj, ktorý majú k dispozícii. V tom prípade však dochádza k výraznému narušeniu princípu dobrej verejnej správy.

Krajský súd v odôvodnení rozsudku správne uviedol, že zo zákona č. 211/2000 Z.z. vyplýva, že musí ísť o povinnú osobu, ktorá má žiadanú informáciu vo svojej pôsobnosti alebo k dispozícii a musí ísť o verejný záujem, aby ich mala, zhromažďovala a poskytovala. Princíp prístupu k informácii znamená

možnosť pozrieť sa na údaje, ktoré na úrade „ležia“, s ktorými úrad pracuje. Informáciou sa myslí to, čo na úrade v okamžiku opýtania je alebo má byť k dispozícii. Táto povinnosť sa však netýka dopytov na názory, budúce rozhodnutia, vytváranie nových informácií (ktoré by musel povinný subjekt vytvoriť na konkrétnu žiadosť žiadateľa) ako sú rozbor, prognóza, porovnávacie prehľady, právne a iné výklady a podobne. Povinná osoba teda poskytuje len tie informácie, ktoré má alebo je povinná (rozhodnutie KS v Prahe sp. zn. 44Ca 179/2002). Tiež konštatoval, že zákon č. 211/2000 Z.z. pojem informácia nedefinuje. Podľa obsahu slova informáciou je správa, údaj alebo poučenie, ktoré fyzická osoba alebo právnická osoba odovzdáva inej fyzickej alebo právnickej osobe a dovtedy jej nebola známa. Informácia je základom vzájomného vymieňania údajov, ktorého cieľom je zistenie nového poznania. Informáciou je aj štatistické spracovanie údajov. Zo zákona však nevyplýva povinnosť, ktorá by povinnému subjektu ukladala povinnosť získať, vyžadovať, zhromažďovať, vyhodnocovať, vyhľadávať alebo dokonca spracovávať materiály požadované žalobcom ako žiadateľom o informáciu, ak sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádza, a ani to, aby povinné osoby museli vykonávať na žiadosť oprávnených osôb také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci, alebo realizovať šetrenie, či kontrolnú alebo vyhodnocovaciu činnosť na požiadanie. Tým by sa marila výkonná aj riadiaca funkcia nadriadených, kontrolných alebo dozor vykonávajúcich orgánov a do výkonu verejnej správy by zasahovali subjekty, ktoré za jej činnosť nezodpovedajú a ani ju nevykonávajú. Rozširujúci výklad, podľa ktorého by povinná osoba musela spracovávať údaje do inej formy ako je tá, v ktorej sa nachádzajú, alebo poskytovať oprávnenej osobe kompletne podklady, ktoré má k dispozícii, by sa žiadosť o poskytnutie informácií v skutočnosti zmenila na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom zákona.

Nezverejnenie požadovanej informácie (v podstate týkajúcej sa dochádzky zamestnancov Štatistického úradu) nepredstavuje negatívny zásah do práva žalobkyne na informácie. Interné predpisy žalovaného upravujú všeobecné zásady vybraných povinností (pracovný a služobný poriadok). Je zjavné, že evidencie prítomnosti zamestnancov úradu je jednotlivo zaznamenávaná na snímacom zariadení elektronického dochádzkového systému a rovnako aj kontrola príchodu a odchodu každého zamestnanca (osobitne) a patrí do dispozície pracovníka bezpečnostnej služby alebo predstaveného úradu. Keďže požadované informácie vedie žalovaný len v individuálnej forme, ktoré sa nikde nesumarizujú, žalovaný by tak musel pre žalobkyňu (podľa ňou stanovených vlastností žiadanej informácie, ktoré sa v ich originálnej podobe a v jeho dokumentácii nenachádzajú), vytvoriť, zhromaždiť a vyhľadávať, ktorá povinnosť mu zo zákona o slobode informácií č. 211/2000 Z.z. nevyplýva. Z uvedeného vyplýva, že žiadosť žalobkyne o sprístupnenie požadovanej informácie nemohla byť zo strany povinnej osoby vybavená kladne.

Skutočnosti, ktorými žalobkyňa v odvolacom konaní spochybňuje rozsudok krajského súdu neboli zistené a v podstatnej časti boli totožné s námietkami, s ktorými sa krajský súd náležite vysporiadal.

Rozhodnutia žalovaného a prvostupňového orgánu obsahujú všetky zákonom požadované náležitosti a žalovaný postupoval v medziach zákona. Z týchto podstatných dôvodov napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S 173/2011-31 zo dňa 27. novembra 2012 ako vecne správny podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 219 ods. 1, 2 O.s.p. potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol 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 žalobkyňa, ktorá v odvolacom konaní nemala úspech, ich náhradu nepriznal.

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol pomerom hlasov členov senátu 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.