



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členiek senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a JUDr. Evy Baranovej v právnej veci žalobcu: **E., O. Z.**, zastúpeného advokátom Mgr. V. Š., proti, žalovanému: **Ministerstvo školstva Slovenskej republiky**, Stromová 1, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 22. mája 2007, č. CD-2007-9843/20415-1:sekr., o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave zo dňa 4. júna 2008, č. k. 2 S 192/2007-30, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 4. júna 2008, č. k. 2 S 192/2007-30 **z m e ň u j e** tak, že žalobu **z a m i e t a**.

Účastníkom 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 rozsudkom krajský súd podľa § 250j ods. 2 písm. a) OSP zrušil napadnuté rozhodnutie ministra školstva Slovenskej republiky č. CD-2007-9843/20415-1:sekr. zo dňa 22. mája 2007 a prvostupňové rozhodnutie žalovaného č. 169/2007-PKV zo dňa 20. apríla 2007 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie, keď po prejednaní veci dospel k záveru, že žalovaný vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií nevyhovel. Mal za to, že vyhľadanie, zber a spracovanie žalobcom požadovaných informácií

v agende, ktorá patrí žalovanému a súvisí s jeho rozhodovacou činnosťou v oblasti oprávneného verejného záujmu, neznamena vytvorenie novej informácie, ktorou by žalovaný v čase podania žiadosti nedisponoval. Vyslovil názor, že skutočnosť, že žalobca žiadal o poskytnutie informácií, ktoré žalovaný neevidoval v požadovanom členení, prípadne že tieto informácie žiadal zoradiť k určitému dňu, si nepochybne vyžaduje tvorivé spracovanie relevantných dát, jeho výsledkom však nevzniká kvalitatívne nová informácia. Bol toho názoru, že žalovaný mal povinnosť poskytnúť žalobcovi požadované informácie napriek tomu, že sprístupnenie informácií by si zrejme vyžiadalo okamžité prechodné navýšenie existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného. Ťažkosti súvisiace s vyhľadáním a spracovaním požadovaných informácií, najmä vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií, prípadne technické či personálne problémy spojené s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií, mohli byť v zmysle § 17 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o slobode informácií) dôvodom pre predĺženie lehoty na vybavenie žalobcovej žiadosti, nezbavili však žalovaného povinnosti informácie sprístupniť.

Včas podaným odvolaním sa žalovaný domáhal, aby odvolací súd zmenil napadnutý rozsudok a zamietol žalobu. Uviedol, že ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom, ktorým je Ministerstvo práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky, uzatvára s konečnými prijímateľmi pomoci zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov EÚ. V programovom období 2004-2006 uzatvoril žalovaný 711 zmlúv v rámci sektorového operačného programu Ľudské zdroje a jednotného programového dokumentu NUTS II – Bratislava, cieľ 3, pričom finančné prostriedky na jednotlivé projekty dohodnuté v predmetných zmluvách sú financované prostredníctvom refundácie, zálohových platieb alebo kombinovane prostredníctvom refundácie a zálohových platieb. Na základe uzatvorenej zmluvy koneční prijímatelia pomoci predkladajú žalovanému žiadosti o platbu a žiadosti o zúčtovanie. K termínu 01.10.2006 bolo predložených žalovanému, odhadom stanovené, viac ako 10 500 žiadostí. Informáciu o presnom počte žiadostí k danému termínu nie je možné poskytnúť, pretože Informačný a monitorovací systém pre štrukturálne fondy a Kohézny fond (ďalej len ITMS) túto informáciu neobsahuje. Žiadosť žalobcu o sprístupnenie informácií sa týkala vyššie uvedených zmlúv. Zopakoval, že dôvodom nesprístupnenia požadovaných informácií bola skutočnosť, že žalovaný nemá k dispozícii požadované informácie spracované spôsobom a podľa kritérií, ktoré požadoval žalobca. Ďalej uviedol, že nespracúva pri svojej činnosti štatistické prehľady podľa kritérií zadaných žalobcom (napr. stav k 30.09.2006, resp. k 01.10.2006, počet žiadostí o platbu, ktoré neboli uhradené a zároveň nebol konečný prijímateľ vyzvaný na doplnenie a nedošlo zároveň

k zamietnutiu žiadosti atď.) a žalobcom požadované informácie k dispozícii nemá. Poukázal na to, že tieto informácie môžu byť súčasťou konkrétneho spisu, avšak skutočnosť, že sa jedná o konkrétny prípad podľa žalobcom zadaných kritérií, nie je nijakým osobitným spôsobom evidovaná v akomkoľvek automatizovanom alebo neautomatizovanom informačnom systéme alebo v inej (písomnej) evidencii žalovaného. Tiež uviedol, že zákon o slobode informácií neukladá povinnej osobe povinnosť vytvárať na základe žiadosti informácie, ktoré v momente podania žiadosti neexistujú. Povinná osoba nie je povinná (a dokonca ani oprávnená) vykonávať s informáciami, ktoré má k dispozícii, operácie, ktoré by viedli ku vzniku nových informácií, ktoré sú síce požadované žiadateľom, avšak ktoré v momente podania žiadosti ešte neexistujú, a preto povinná osoba nie je na základe žiadosti povinná (ani oprávnená) spracúvať už existujúce informácie takým spôsobom, že sa z nich po spracovaní stanú kvalitatívne odlišné, resp. nové informácie. Ide najmä o prípad poskytnutia štatistického údaju alebo prehľadu, ktorý povinná osoba nemá vytvorený, pričom sprístupnenie tejto informácie by vyžadovalo jeho vytvorenie, a teda vytvorenie novej informácie. Vo vzťahu k tvrdeniam žalobcu, že „žalovaný má požadované informácie k dispozícii, nakoľko má k dispozícii všetky zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, z ktorých je jasné, akým spôsobom sú projekty financované. Žalovaný tiež má k dispozícii všetky žiadosti o platbu, ako aj žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby, ktoré sú alebo majú byť zachytené v knihe pošty. Pre všetky žiadosti, ktoré boli spracovávané existujú záznamy v systéme ITMS, ako aj v príslušných spisoch, žiadosť si teda nevyžaduje vytváranie nových informácií, ale iba zber existujúcich informácií“ žalovaný uviedol, že žalobca používa pri práci s danou problematikou ITMS, avšak tento systém nemá funkcie, pomocou ktorých by bolo možné selektovať v ňom obsiahnuté údaje tak, aby bolo možné získať štatistický prehľad podľa ľubovoľného zadania; žalovaný nie je správca systému ITMS, ani jeho tvorca a ani nezabezpečuje technickú stránku systému; je iba metodicky usmerňovaný Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR vo vzťahu k danému systému.

Žalobca v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhol napadnutý rozsudok ako vecne správny potvrdiť. K veci uviedol, že z rozhodnutí žalovaného aj z jeho písomných podaní v súdnom konaní je zrejmé, že pojem „mať informácie k dispozícii“ vykladá žalovaný reštriktívne a jeho výklad je natoľko formalistický, že úplne popiera zmysel práva na informácie. Namietal, že vybavenie skoro každej žiadosti o informácie vyžaduje určitú tvorivú činnosť, keďže požadované informácie je potrebné vyhľadať, posúdiť, zanalyzovať a následne upraviť do určitej formy (minimálne napísať na jeden list papiera, ktorý bude žiadateľovi zaslaný ako odpoveď). Poukázal na to, že v súlade s výkladom žalovaného by bolo možné zamietnuť prakticky každú žiadosť o informácie. Ďalej uviedol, že žalovaný má

požadované údaje zaznamenané v informačnom systéme ITMS, každodenne s nimi pracuje a poskytujú mu aj spätnú väzbu o úspešnosti finančného riadenia fondov Európskej únie. Tieto informácie sú teda denným chlebom žalovaného a zároveň zdrojom trvalej frustrácie žalovaného a najmä žiadateľov o platby, ktorí mesiace až roky čakajú na preplatenie svojich žiadostí o platbu. Pokiaľ teda žalovaný odmieta tieto informácie poskytnúť, koná zjavne s úmyslom zatajiť svoje chronické a dlhodobé omeškanie a argumentácia o potrebe vytvoriť informáciu je iba zámienkou. Tiež uviedol, že je povinnosťou žalovaného všetky žiadosti o platbu zaregistrovať v systéme ITMS; súčasťou registrácie je aj informácia o type žiadostí o platbu, dátume podania, dátume prípadného spracovania a tiež identifikácia projektu, ku ktorému sa žiadosť viaže, pričom rovnako sa do systému vkladá informácia o tom, či a kedy bol žiadateľ vyzvaný na doplnenie žiadostí. Je preto nepravdivé tvrdenie žalovaného, že ITMS systém informáciu o celkovom počte žiadostí neobsahuje. Ak je každá žiadosť zaregistrovaná v databázovom systéme (čo je povinnosťou žalovaného), je údaj o ich počte jedným z najjednoduchších údajov, ktoré môže systém poskytnúť. Rovnako tiež podmienené údaje (všetky žiadosti, ktoré boli/neboli preplatené) sú získateľné zadaním jedného počítačového príkazu. Ešte absurdnejšia je neochota žalovaného poskytnúť počty projektov podľa bodov 3, 4 a 5 pôvodnej žiadosti. Projekty sú registrované nielen v systéme ITMS, ale keďže ku každému projektu sa viaže aj podpísaná zmluva, sú registrované aj na centrálnom registri zmlúv vedenom žalovaným. Týchto zmlúv je 711, ako uvádza sám žalovaný, preto nebol problém informácie poskytnúť, keď nijako inak, tak formou nahliadnutia do spisu s tým, že by si žiadateľ prečítal formu financovania uvedenú v zmluve sám. Rovnako ako v prípade informácií podľa bodov 1 a 2, aj informácie uvedené v bodoch 3 až 5 je však najjednoduchšie „vytiahnuť“ z ITMS systému jedným počítačovým príkazom. O tom, že to v skutočnosti problém nebol, svedčí fakt, že keď žalobca v neskôr podanej žiadosti navrhol sprístupnenie informácie formou nahliadnutia do spisov žalovaného, informácie boli poskytnuté vo forme prehľadnej tabuľky. K vybraným projektom bol tiež poskytnutý prehľad spracovania žiadosti o platbu. V prípade informácií požadovaných žalobcom pritom nielenže niet dôvodu na odmietnutie sprístupnenia informácie, ale naopak, existuje naliehavý záujem verejnosti na informovaní o miere omeškania žalovaného s uhrádzaním žiadostí o platbu, ktoré predstavuje naozaj vážny, neraz až existenčný problém pre tisíce žiadateľov. Príslušné ustanovenia zákona o slobode informácií mal preto žalovaný v zmysle čl. 13 ods. 4 a čl. 152 ods. 4 Ústavy SR vykladať ústavne konformným spôsobom, aby nedochádzalo k neodôvodnenému obmedzovaniu ústavného práva na informácie.

Najvyšší súd SR ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaného odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP. Odvolanie prejednal

podľa § 250ja ods. 2 prvá veta OSP bez nariadenia odvolacieho pojednávania. Rozhodol dňa 27. mája 2009 rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil. Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bolo oznámené v súlade s ustanovením § 156 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP.

Z obsahu predložených spisov odvolací súd zistil, že predmetom súdneho preskúmvacieho konania je preskúvanie zákonnosti rozhodnutia, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie a zamietnutý rozklad žalobcu vo veci jeho žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií. V súdnom preskúmvacom konaní krajský súd dospel k záveru, že žalovaný vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií nevyhovel a preto z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Mal za to, že odmietnutie poskytnúť požadované informácie z dôvodu, že Ministerstvo školstva SR nedisponuje danými údajmi v požadovanej štruktúre nekorešpondovalo zákonnej úprave. Podľa názoru krajského súdu vyhľadanie, zber a spracovanie žalobcom požadovaných informácií v agende, ktorá patrí žalovanému a súvisí s jeho rozhodovacou činnosťou v oblasti oprávneného verejného záujmu, neznamená vytvorenie novej informácie, ktorou by žalovaný v čase podania žiadosti nedisponoval a skutočnosť, že žalobca žiadal o poskytnutie informácií, ktoré žalovaný neevidoval v požadovanom členení, prípadne že tieto informácie žiadal zoradiť k určitému dňu, si síce vyžaduje tvorivé spracovanie relevantných dát, jeho výsledkom však nevzniká kvalitatívne nová informácia. Krajský súd bol toho názoru, že žalovaný mal povinnosť poskytnúť žalobcovi požadované informácie napriek tomu, že sprístupnenie informácií by si zrejme vyžiadalo okamžité prechodné navýšenie existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného ale ťažkosti súvisiace s vyhľadávaním a spracovaním požadovaných informácií, najmä vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií, prípadne technické či personálne problémy spojené s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií, mohli byť v zmysle § 17 zákona o slobode informácií dôvodom pre predĺženie lehoty na vybavenie žalobcovej žiadosti, nezbavili však žalovaného povinnosti informácie sprístupniť.

Najvyšší súd SR sa nestotožnil so záverom krajského súdu.

Z obsahu žiadosti o informáciu z 02.04.2007 vyplýva, že žalobca ňou požiadal o poskytnutie nasledujúcej informácie:

- počet žiadostí konečného prijímateľa o platbu, ktoré Ministerstvo školstva SR obdržalo pred 01.10.2006 a dosiaľ neboli uhradené, ani nebol konečný prijímateľ vyzvaný na doplnenie žiadostí, ani žiadosť nebola zamietnutá,

- počet žiadostí konečného prijímateľa o zúčtovanie zálohovej platby, ktoré Ministerstvo školstva SR obdržalo pred 01.10.2006 a dosiaľ neboli akceptované, ani nebol konečný prijímateľ vyzvaný na doplnenie žiadosti, ani žiadosť nebola zamietnutá,

- počet projektov, ktoré boli k 30.09.2006 implementované pod sprostredkovateľským orgánom Ministerstvom školstva SR a financované prostredníctvom refundácie,

- počet projektov, ktoré boli k 30.09.2006 implementované pod sprostredkovateľským orgánom Ministerstvom školstva SR a financované prostredníctvom zálohových platieb,

- počet projektov, ktoré boli k 30.09.2006 implementované pod sprostredkovateľským orgánom Ministerstvom školstva SR a financované kombinovane prostredníctvom refundácie a zálohových platieb.

Zákon o informáciách pojem „informácia“ nedefinuje. Podľa obsahu slova je informáciou 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, ktoré má za cieľ získanie nového poznania. Informáciou je aj štatistické spracovanie údajov.

V danom prípade predmetom žiadosti o poskytnutie informácie neboli požiadavky o poskytnutie informácie, teda poznatku v konkrétnej veci, ani údajov, ktoré bol žalobca oprávnený požadovať, a nebola to ani požiadavka na poskytnutie poučenia alebo obdobnej skutočnosti, ale žiadosť o poskytnutie informácie obsahovala požiadavku, ktorá si aj podľa názoru krajského súdu vyžaduje zber a spracovanie žalobcom požadovaných informácií v agende žalovaného, čo by si zrejme vyžiadalo okamžité prechodné navýšenie existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného.

Zo znenia zákona o informáciách však nemožno vyvodzovať, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisov, prípadne že informáciou by malo byť (štatistické) spracovanie údajov zo stoviek spisov podľa požiadaviek, resp. pokynov toho, kto o poskytnutie informácie žiada. Takisto nevyplýva zo zákona o informáciách jeho využívanie na získanie takých informácií, ktoré by následne žiadateľ (resp. iné subjekty) využil, napr. pri svojej podnikateľskej činnosti alebo inak na získanie majetkového alebo iného prospechu, ani možnosť (tretích osôb) získania napríklad rôznych dokumentov o právnych úkonoch, ktoré sú súhrnom množstva údajov či dohôd a postupov rozličného charakteru, požívajúcich rôznu právnu ochranu.

Rovnako z neho 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 nenachádzajú. Rovnako zo zákona o informáciách nevyplýva, že by povinné osoby museli vykonávať na žiadosť oprávnených osôb také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci, alebo realizovať šetrenia, či kontrolnú alebo vyhodnocovaciu činnosť na požiadanie oprávnených osôb. Oprávnené osoby môžu požadovať len informácie o takých im neznámych skutočnostiach, ktoré má povinná osoba k dispozícii, a ktoré je povinná na žiadosť poskytnúť. 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 žiadosť o poskytnutie informácie v skutočnosti zmenil na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom zákona o informáciách. Žiadosť o poskytnutie informácie má za cieľ sprístupniť verejnosti jej neznáme údaje vo veciach verejných bez toho, aby sa žiadosť stala pokynom na výkon určitých činností alebo postupu povinnej osoby. Marila by sa tým 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.

Z uvedeného vyplýva, že žiadosť o poskytnutie informácie v danej veci (ktorej presné znenie je uvedené na strane 5 tohto rozsudku) je flagrantnou ukážkou požiadaviek, na ktoré sa zákon o informáciách nevzťahuje. Nemôže sa na požiadavky takéhoto druhu vzťahovať preto, lebo odpoveď by si vyžiadala okamžité prechodné navýšenie existujúcich personálnych a technických kapacít príslušného organizačného útvaru žalovaného na vyhľadanie a spracovanie odpovede (poskytnutie informácie) a spôsobila by technické a personálne problémy spojené s vyhľadávaním a sprístupňovaním informácií; bolo by tiež potrebné predĺženie lehoty na vybavenie žalobcovej žiadosti. Väčšie množstvo žiadostí, podobných žalobcovej, adresovaných viacerým žalovaným by mohli ochromiť chod týchto úradov. Takisto nemožno považovať za žiadosť o poskytnutie informácie žiadosť o poskytnutie celého spisu žalovaného. Právo na takéto poskytnutie spisov patrí len osobám, v zákone presne uvedeným (napr. nadriadený orgán, súd a pod.). Pokiaľ žalobca vo vyjadrení k odvolaniu uvádza, že môže požiadať o nahliadnutie do všetkých úradných spisov, v ktorých sa nachádzajú žiadosti o platbu a príslušné projekty, je potrebné uviesť, že nahliadanie do úradných spisov nepodlieha úprave zákona o slobode informácií, ale sa riadi pomerne prísny režimom ustanovenia § 23 ods. 1 až 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok). Takáto žalobcova žiadosť by preto musela byť posúdená

zo všetkých hľadísk uvedeného zákonného ustanovenia, aby nedošlo k porušeniu zákonom chránených práv iných subjektov.

Podľa názoru odvolacieho súdu rozhodnutie o rozklade a aj prvostupňové rozhodnutie žalovaného zodpovedá požiadavkám zákona, lebo povinná osoba podľa zákona o informáciách môže odmietnuť poskytnúť informácie, na ktorých poskytnutie nemá žalobca právo, lebo sú z okruhu informačnej povinnosti vylúčené. Zo zákona o slobode informácií nevyplýva žalovanému povinnosť zhromaždiť a vyhľadať pre žalobcu informácie, ktoré sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádzajú.

Keď teda krajský súd dospel k právnomu záveru, že bola daná povinnosť poskytnúť požadované informácie a rozhodol, že preskúmaným rozhodnutím žalovaného správneho orgánu došlo k porušeniu zákona o slobode informácií, tento jeho názor nepovažoval odvolací súd, z dôvodov uvedených vyššie, za správny. Preto napadnutý rozsudok zmenil podľa § 220 OSP tak, že žalobu zamietol.

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol odvolací súd so zreteľom na výsledok odvolacieho konania podľa § 224 ods. 1, 2 a § 250k ods. 1 OSP, keďže žalobca nemal úspech v súdnom preskúmovacom konaní a žalovanému v tomto konaní náhrada trov neprináleží.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustné odvolanie.

V Bratislave dňa 27. mája 2009

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová