



## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Idy Hanzelovej a členov senátu JUDr. Milana Moravu a JUDr. Jarmily Urbancovej v právnej veci žalobcu: **Krajská prokuratúra v Bratislave**, Vajnorská 47. 812 56 Bratislava, proti žalovanému: **Obvodný úrad v Bratislave, odbor všeobecnej vnútornej správy, Staromestská č. 6, 814 40 Bratislava**, za účasti: 1.) *Mgr. H. P., bytom P., a 2.) E., občianske združenie, Z., v odvolacom konaní zastúpená Mgr. V. Š. , advokátom, X. B.* v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.p.: OVVS-PR-3653/3-579-07-JGA V21 zo dňa 14.01.2008, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S 152/2008-38 zo dňa 28. januára 2011, takto

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

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 4S 152/2008 – 38 zo dňa 28. januára 2011 **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**

Rozsudkom krajského súdu bolo zrušené rozhodnutie žalovaného č. OVVS-PR-3653/3-579-07-JGA V21 zo 14.1.2008 z dôvodov podľa § 250j ods. 2 písm. a/ OSP a vec bola vrátená žalovanému na ďalšie konanie. Krajský súd zistil, že rozhodnutím žalovaného bola zo spáchania priestupku podľa § 21a ods. 1 písm. b/ zák. č. 211/2000 Z. z. uznaná vinnou Mgr. H. P. Skutkovú podstatu priestupku mala naplniť tým, že ako vtedajšia zamestnankyňa Ministerstva školstva SR vo funkcii riaditeľky odboru masmediálnej politiky vydala dňa 16.10.2007 rozhodnutie Č. 549-212007-PKV, ktorým podľa § 11 ods. 1 písm. c/ zákona o slobode informácií nevyhovela žiadosti občianskeho združenia E. so sídlom v Bratislave, zo dňa 02.10.2007 o sprístupnenie informácií (neposkytla fotokópie všetkých zmlúv uzatvorených medzi Ministerstvom školstva SR a Univerzitou Komenského Bratislava o poskytnutí nenávratného finančného príspevku pre projekty Human Resources Akademia, Maturant, Manažér a Profesionálne poradenské centrum pre študentov VŠ v regióne BSK, vrátane všetkých platných a účinných dodatkov, pričom nesprístupnila ani obsah zmlúv v obmedzenom rozsahu, tak ako to odporúčala Sekcia ekonomiky pre štrukturálne fondy EÚ Ministerstva školstva Slovenskej republiky), teda vydaním rozhodnutia zapríčinila porušenie práva na prístup k informáciám. Za spáchaný skutok jej správny orgán uložil pokutu vo výške 500,- Sk a povinnosť uhradiť trovy konania vo výške 500,- Sk.

Proti vyššie citovanému rozhodnutiu podala prokurátorka Okresnej prokuratúry Bratislava I pod číslom Pd 88/08-4 z 15.07.2008 protest podľa § 22 ods. 1 písm. c/ zákona o prokuratúre. Žiadala, aby správny orgán napadnuté rozhodnutie zrušil, pretože sa dôsledne neriadil príslušnými ustanoveniami zákona o slobode informácií - (§ 21a ods. 1 písm. b/ ods. 6, § 18 ods. 2, § 19 ods. 2), Správneho poriadku - (§ 3 ods. 1 a § 46) a zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej "zákon o priestupkoch") (§ 2 ods. 1, § 3, § 4 ods. 1 a § 51). Prvostupňový správny orgán podanému protestu prokurátora nevyhovел, predložil ho na rozhodnutie Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, ktorý rozhodnutím č. SVS-230-2008/01874/TDB z 11.08.2008 predmetnému protestu nevyhovел; jeho rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 14.10.2008.

Včas podanou žalobou sa žalobca (prokurátor) domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia, t.j. rozhodnutia žalovaného o priestupku, pričom zopakoval dôvody vyslovené už vo vyššie uvádzanom proteste. Uviedol, že obvinená vydala dňa 16.10.2007 riadne rozhodnutie (č. 549- 2/2007-PKV), kde vo výrokovej časti vyslovila právny názor, ktorý riadne odôvodnila. Je toho názoru, že obvinená z priestupku nemôže byť za vyjadrenie

svojho právneho názoru obsiahnutého vo výroku rozhodnutia uznaná vinnou za jeho spáchanie. Konaním obvinenej podľa žalobcu neboli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty priestupku, t.j. objekt, objektívna stránka, subjekt, subjektívna stránka. V tejto súvislosti poukázal najmä na to, že dané konanie sa riadi zásadou dvojinštančnosti a preto iba v tejto súvislosti je možné posudzovať ochranu práv na prístup k informáciám, čo je objekt priestupku. Proti prvostupňovému rozhodnutiu bol podaný rozklad a druhostupňový správny orgán vyslovil v rámci svojej správnej úvahy iný právny názor, ktorým bol prvostupňový správny orgán viazaný. V konečnom dôsledku bola žiadateľovi (E.) sprístupnená informácia. Preto nebola naplnená ani objektívna stránka priestupku, keďže chýba príčinná súvislosť medzi konaním a jeho následkom, ktorý nemohol nastať, keďže voči prvostupňovému rozhodnutiu bol podaný rozklad a teda nenastalo porušenie záujmu chráneného zákonom. Podľa žalobcu nebola neplnená ani subjektívna stránka priestupku, pretože v danom prípade nemožno hovoriť o zavinení z vedomej či nevedomej nedbanlivosti. Obvinená totiž riadne svoje rozhodnutie odôvodnila, uviedla ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie, akými úvahami bola vedená pri hodnotení dôkazov, ako použila správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodla. Žalobca považoval za nepochybné, že účelom zavedenia skutkovej podstaty priestupku podľa § 21 a ods. 1 písm. b/ zákona o slobode informácií zákonodarcom bolo, aby nedochádzalo k bezdôvodnému odopieraniu prístupu k informáciám a nie stíhanie osôb vyjadrujúcich určité právne stanovisko, postoj k ich sprístupneniu. Uviedol tiež, že vinu obvinenej nie je možné odvodiť ani z iného názoru druhostupňového orgánu, na vec sa viažuceho, pretože ani v tomto prípade nebolo porušené právo sťažovateľa na prístup k informáciám.

Krajský súd žalobe prokurátora vyhovel a vyslovil záver, že Mgr. H. P. by sa dopustila priestupku iba v prípade, ak by ani po vydaní rozhodnutia, ktorým bolo vyhovené rozkladu žiadateľa, neposkytla požadované informácie. Rozhodnutie o zamietnutí poskytnutia informácií nenadobudlo právoplatnosť, keďže bol podaný rozklad v zákonom stanovenej lehote. Vydaním zamietavého rozhodnutia povinnou osobou, proti ktorému bol podaný rozklad, nedošlo k naplneniu znakov skutkovej podstaty priestupku na úseku práva na prístup k informáciám. Z tohto rozhodnutia nenastali žiadne účinky a preto ani práva účastníkov ním nemohli byť dotknuté. Vymedzenie inštitútu skutkovej podstaty priestupku vychádza z poznatkov náuk trestného práva. Zákon o priestupkoch stanovuje pre naplnenie skutkovej podstaty priestupku 4 základné znaky: objekt, objektívnu stránku, subjekt, subjektívnu stránku. Zavinenie je obligatórnym znakom subjektívnej stránky skutkovej podstaty

priestupku. Pre vyvodenie zodpovednosti za priestupok je nevyhnutné, aby bolo dostatočne preukázané, že priestupca svojím konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty priestupku. V každej priestupkovej veci treba preukázať zavinenie priestupku a za tým účelom je nevyhnutné vykonať všetky dostupné dôkazy.

V správnom súdnictve súd preskúmava výlučne zákonnosť právoplatného rozhodnutia. Na rozdiel od správnych orgánov, ktoré vo veci konkrétne konajú (najmä vykonávajú dokazovanie) a rozhodujú, súd nepreskúmava vhodnosť alebo účelnosť žalobou napadnutého rozhodnutia. Za vyjadrenie právneho názoru Mgr. H. P. nemôže byť uznaná vinnou. Je zrejmé, že tu absentuje objekt, aj objektívna stránka skutkovej podstaty priestupku. Pre dokonanie priestupku sa vyžaduje, aby nastalo porušenie záujmu chráneného zákonom, nestačí iba ohrozenie tohto záujmu a tiež existencia príčinnej súvislosti medzi konaním páchatel'a a následkom. Následok tohto konania nemohol nastať, lebo rozhodnutie bolo napadnuté opravným prostriedkom - rozkladom žalobcu. Po vrátení veci sa v novom konaní zrejme sprístupnila informáciu, ktorú žiadal žalobca.

Krajský súd sa teda stotožnil so skutkovým a právnym hodnotením veci žalobcom, ktorý je podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP oprávnený podať návrh na začatie konania, ak ide o preskúmanie zákonnosti správnych orgánov v prípadoch, v akých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v tomto zákone. Krajský súd dospel k záveru, že rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho posúdenia veci a preto jeho rozhodnutie zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný odvolanie, v ktorom žiadal prvostupňový rozsudok zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie. Uviedol, že obsahom práva na sprístupnenie informácií nie je len samotné umožnenie prístupu k pravdivej a úplnej informácií, ale obsahuje aj právo, aby sa žiadateľ k tejto informácií dostal včas a bez zbytočných prieťahov. Túto požiadavku obsahuje zákon o slobodnom prístupe k informáciám okrem iného aj v § 17 ods. 1 kde stanovuje, že povinná osoba musí vybaviť žiadosť o sprístupnenie informácií bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 zákona. Mgr. H. P. svoje rozhodnutie o odmietnutí poskytnúť informácie odôvodnila § 11 ods. 1 písm. c/ zákona o slobodnom prístupe k informáciám, podľa ktorého povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu neprístupní, ak tým možno porušiť ochranu duševného vlastníctva ustanovenú osobitným predpisom s výnimkou, ak osoba oprávnená podľa týchto osobitných predpisov na výzvu

povinnej osoby na sprístupnenie informácie udelí súhlas. Zároveň vyslovila právny názor, že vychádzajúc z § 7 zákona č. 618/2003 Z. z. o autorskom práve a právach súvisiacich s autorským právom a z platnej judikatúry sa za dielo považuje aj zmluva, nakoľko v sebe okrem iného zahŕňa know-how na odborné riešenie určitého záväzkového vzťahu a je výsledkom tvorivej duševnej činnosti jej autora, resp. autorov. Na základe týchto skutočností vyvodila záver, že zmluva ako celok, resp. jej dodatky nemôžu byť bez súhlasu oprávnenej osoby sprístupnené podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Z § 11 ods. 1 písm. c/ zákona o slobodnom prístupe k informáciám vyplýva, že povinná osoba môže sprístupniť aj informáciu, ktorou možno porušiť ochranu duševného vlastníctva ustanovenú osobitným predpisom, ak osoba oprávnená podľa týchto osobitných predpisov na výzvu povinnej osoby na sprístupnenie informácie udelí súhlas. Z dikcie tohto ustanovenia je teda zrejmé, že povinná osoba sa nemôže odvolať na uvedené ustanovenie zákona hneď, ale je povinná vyzvať oprávnenú osobu na udelenie súhlasu na zverejnenie takejto informácie a až potom keď na jej výzvu oprávnená osoba takýto súhlas neudelí, môže vydať rozhodnutie o odmietnutí poskytnutia informácie podľa § 12 ods. 1 písm. c/ zákona o slobodnom prístupe k informáciám. V rozhodnutí vydanom Mgr. H. P. nie je uvedené, že povinná osoba vyzvala osobu oprávnenú podľa osobitných predpisov na udelenie súhlasu na sprístupnením informácie, a táto osoba takýto súhlas neudelila. V rozhodnutí sa ani neuvádza, kto má byť touto oprávnenou osobou a teda autorom zmlúv, ktoré Mgr. H. P. ako povinná osoba rozhodnutím odmietla sprístupniť. Mgr. H. P. pri spracovaní rozhodnutia nerešpektovala stanovisko Európskeho sociálneho fondu Ministerstva školstva SR, s ktorým bola oboznámená, a ktoré odporúčalo sprístupniť požadované zmluvy v obmedzenom rozsahu, formou výpisu podstatných náležitostí zo zmlúv. Z uvedeného, vyplýva, že zo strany Mgr. H. P. nešlo len o vyjadrenie nesprávneho právneho názoru, ale že vydala rozhodnutie, ktoré nemalo náležitosti podľa § 47 ods. 3 zákona č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) a teda jej rozhodnutie bolo od začiatku nezákonné, a ako nepreskúmateľné muselo byť v odvolacom konaní zrušené a vec vrátená prvostupňovému správnenému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám v § 21a ods. 1 písm. b/ uvádza, že priestupku sa dopustí ten, kto vydaním rozhodnutia, alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií. Zákonodarca teda výslovne za priestupok označil konanie, keď k porušeniu práva na sprístupnenie informácií

dôjde vydaním rozhodnutia. Z dikcie tohto paragrafu nevyplýva, že by takto vydané rozhodnutie muselo byť nezákonné, dosiahnuté trestným činom alebo že musí ísť o konečné rozhodnutie vo veci. Taktiež nie je vylúčené, že sa žiadateľovi v dôsledku takéhoto rozhodnutia neskôr požadovaná informácia nespřístupnila.

Mgr. H. P. vydala za povinnú osobu rozhodnutie o odmietnutí poskytnúť informácie, ktoré nebolo dostatočne odôvodnené, nemalo oporu v zákone a teda bolo nezákonné. Aj keď toto rozhodnutie nenadobudlo právoplatnosť, nakoľko bolo napadnuté rozkladom, v dôsledku tohto rozhodnutia bez právneho dôvodu neboli žiadateľovi včas poskytnuté informácie a teda Mgr. H. P. vydaním tohto rozhodnutia porušila právo žiadateľa na včasné sprístupnenie požadovaných informácií, nakoľko sa žiadateľ mohol k informáciám dostať až po tom, čo bolo prvostupňové rozhodnutie na základe podaného rozkladu zrušené, a vec vrátená na nové prejednanie a rozhodnutie. Vydaním takéhoto nezákonného rozhodnutia, boli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 21 a ods. 1 písm. b/ zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Krajský súd v Bratislave sa podľa názoru žalovaného dostatočne nezaoberal zákonnosťou vydaného rozhodnutia Mgr. H. P. o odmietnutí poskytnúť informácie a v dôsledku toho vec nesprávne právne posúdil.

K odvolaniu žalovaného sa vyjadril žalobca a uviedol, že konaním obvinenej - Mgr. H. P. neboli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 21a ods. 1 písm. b/ zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Obvinená z priestupku nemôže byť za vyjadrenie svojho právneho názoru obsiahnutého v rozhodnutí uznaná vinnou za jeho spáchanie. Na objekt priestupku - porušenie práva na prístup k informáciám je potrebné prihliadať v súvislosti so zásadou dvojinstančnosti konania, pretože v konečnom dôsledku bola žiadateľovi (E.) sprístupnená informácia. Vzhľadom k tomu nebola naplnená objektívna stránka priestupku, keďže chýba príčinná súvislosť medzi konaním a následkom, ktorý nemohol nastať, pretože proti prvostupňovému rozhodnutiu bol podaný rozklad, a teda nenastalo porušenie záujmu chráneného zákonom. Pre dokonanie priestupku sa vyžaduje, aby nastalo porušenie záujmu chráneného zákonom, nestačí iba ohrozenie tohto záujmu a tiež existencia príčinnej súvislosti medzi konaním páchatel'a a následkom. Žalobca žiadal prvostupňový rozsudok ako vecne správny potvrdiť.

V odvolacom konaní sa vyjadril účastník priestupkového konania uvedený v záhlaví tohto rozsudku v poradí 2.) a žiadal prvostupňový rozsudok zmeniť a žalobu zamietnuť,

ako aj náhradu trov odvolacieho konania. Vo vyjadrení poukázal na to, že pracovníčka H.P. vydala zjavne nezákonné rozhodnutie, ktorým odmietla sprístupniť informácie a porušila tak právo na sprístupnenie informácie a tým zapríčinila porušenie právom chráneného záujmu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ďalej len OSP) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v odvolaní žalovaného bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP) a dospel jednomyselne k záveru, že odvolaniu nie je dôvodné vyhovieť. Na prejednanie odvolania odvolací súd nenariadil pojednávanie s poukazom na § 250ja ods. 2 OSP, pričom verejné vyhlásenie rozhodnutia oznámil v súlade s § 156 ods. 3 OSP na úradnej tabuli súdu ako aj na internetovej stránke [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk).

Odvolací súd sa stotožňuje so skutkovými a právnymi dôvodmi prvostupňového rozsudku a nad rámec uvedeného rozsudku uvádza nasledovné:

Priestupku podľa § 21a ods. 1 písm. b/ zákona o slobode informácií sa dopustí ten, kto **vydaním rozhodnutia** alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práv na sprístupnenie informácií. Je nepochybné, že príslušná pracovníčka orgánu, ktorý bol o informáciu požiadaný vydala rozhodnutie, ktorým nevyhovela žiadosti (v časti).

Rozhodnutie o zamietnutí poskytnutia informácií nenadobudlo právoplatnosť. Rozhodnutie bolo zdôvodnené a bol proti nemu prípustný rozklad, ktorý žiadateľ o informáciu využil. Rozhodnutím o rozklade bolo napadnuté rozhodnutie zrušené a vec vrátená na nové konanie. Konanie o sprístupnenie informácie, na ktoré sa vzťahuje správny poriadok je jeden celok, nemožno samostatne posudzovať skutočnosť „vydania rozhodnutia“ v prvom stupni a konanie o opravnom prostriedku (v danom prípade rozklade). Samotnú vecnú správnosť vydaného rozhodnutia v prvom stupni je oprávnený posudzovať len odvolací orgán (orgán rozhodujúci o rozklade), prípadne súd, ktorému patrí rozhodovanie až o zákonnosti právoplatného rozhodnutia správneho orgánu ako celku. Posudzovanie vecnej správnosti a správnosti postupu v konaní o sprístupnenie informácie nepatrí do pôsobnosti orgánu rozhodujúceho o priestupku podľa § 21a zákona o informáciách. Z uvedeného dôvodu odvolací súd nemohol považovať podstatnú časť odvolacích dôvodov žalovaného, v ktorých špecifikoval nesprávnosť postupov a záverov pracovníčky povinnej osoby H.P. nad rámec skutkového vymedzenia priestupku, za právne relevantnú. Z rovnakého dôvodu odvolací súd neakceptoval odvolací dôvod, že sa krajský súd nezaoberal zákonnosťou rozhodnutia

pracovníčky H.P.

Pokiaľ žalovaný poukázal na to, že obsahom práva na informácie je včasnosť poskytnutia informácie, poukazuje odvolací súd na to, že lehoty stanovené zákonom na vydanie prvostupňového rozhodnutia samé osebe nezaväzujú aj na vyhovenie žiadosti, navyiac, samotná včasnosť poskytnutia informácie nebola skutkovým dôvodom postihu za priestupok a nie je ani kvalifikačným znakom priestupku podľa § 21a ods. 1 písm. b) zákona.

Odvolací súd upriamuje pritom pozornosť na to, že kvalifikačným znakom priestupku je zapríčinenie porušenia práva na informácie vydaním rozhodnutia pričom žalobca aj krajský súd dostatočne a presvedčivo zdôvodnili, že pokiaľ sa o žiadosti o informáciu koná a rozhoduje podľa zákona v dvojinštančnom konaní, negatívne rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu nie je bez ďalšieho konaním porušujúcim právo na sprístupnenie informácie. Pracovník prvostupňového orgánu nemôže zapríčiniť porušenie práva na sprístupnenie informácie len preto, že vydal v rámci svojej kompetencie a podľa svojej úvahy zdôvodnené rozhodnutie, ktoré je ale negatívne. Tým by sa poprel nielen právny význam dvojinštančnosti správneho konania, ale osoby, ktorým je zverené rozhodovanie v prvom stupni podľa zákona č. 211/2000 Z. z. sa môžu dostať do situácie, že budú stíhané za právny názor len preto, že rozhodujú práve v danej agende v mene povinnej osoby.

Z týchto dôvodov odvolací súd prvostupňový rozsudok ako vecne správny potvrdil. Odvolací súd sa pritom nezaoberal vyjadrením účastníka konania pod 2.), ktorý, hoci je účastníkom konania o priestupku a v nadväznosti na to aj konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, pretože nie je podľa ustálenej súdnej praxe aktívne legitimovaný napádať zákonnosť rozhodnutia o vine a treste v priestupkovom konaní, lebo sa netýka jeho práv ani záujmov a nevyplývajú z neho pre uvedený subjekt ani žiadne povinnosti (naposledy rozhodnutie NS SR vo veci 5 SŽi 2/2001).

Podľa § 250k ods. 1 úspešnému žalobcovi trovy v odvolacom konaní nevznikli a účastníkovi pod 2.) právo na náhradu trov konania nevzniklo.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 28. júna 2012

**JUDr. Ida H a n z e l o v á, v.r.**  
**predsedníčka senátu**

Za správnosť vyhotovenia:  
Andrea Jánošíková