



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 54/2023-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], Veľká Británia, zastúpenej Mgr. Vandou Durbákovou, Krivá 1066/23, Košice, proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 162/2021 z 10. marca 2022 a proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 6Svk 19/2022 z 24. augusta 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 16. novembra 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 26 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkami všeobecných súdov označenými v záhlaví tohto uznesenia. Sťažovateľka navrhuje obe napadnuté rozsudky zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správne mu súdu na ďalšie konanie. Požaduje aj priznanie finančného zadosťučinenia v sume 4 000 eur a náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva nasledovný stav veci:

3. Sťažovateľka žiadosťou 1. marca 2021 požiadala Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) o poskytnutie informácií na základe 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“) súvisiacich so zmenou očkovacej stratégie týkajúcej sa očkovania osôb vo veku nad 65 rokov, v ktorej požadovala spôsob poskytnutia informácií mailom na svoju mailovú adresu. Ministerstvo

sťažovateľke oznámilo 10. marca 2021, že predĺžilo lehotu na vybavenie jej žiadosti a rozhodnutím č. S11512-2021-KO-2 z 18. marca 2021 podľa § 18 ods. 2 v spojení s § 3 ods. 1 a § 15 ods. 1 zákona o slobode informácií žiadosti o sprístupnenie informácií nevyhovel s odôvodnením, že požadované informácie nemá k dispozícii, a preto jej neboli sprístupnené. Toto rozhodnutie žalovaný podal na poštové doručenie 22. marca 2021, avšak zásielka sa vrátila žalovanému späť s poznámkou „adresát neznámy“. Následne ministerstvo doručilo predmetné rozhodnutie sťažovateľke elektronicky 9. júna 2021.

4. Proti tomuto rozhodnutiu sťažovateľka, domnievajúc sa, že nastúpila zákonná fikcia odmietnutia jej žiadosti podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií, podala 6. apríla 2021 do podateľne ministerstva rozklad, ktorý bol odstúpený správneho orgánu druhého stupňa – ministrovi zdravotníctva 13. mája 2021. O rozklade rozhodol minister rozhodnutím z 2. augusta 2021 č. S15812-2021-OddNAPP tak, že vyhovel jej rozkladu a fiktívne rozhodnutie zrušil a vec vrátil žalovanému na nové prejednanie a rozhodnutie s odôvodnením, že fiktívne rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

5. Po vrátení veci ministerstvo ako správny orgán prvého stupňa vydalo 22. septembra 2021 rozhodnutie č. S13534-2021-KO-3, ktorým opätovne nevyhovel žiadosti o sprístupnenie informácií z dôvodu, že nimi nedisponuje. Toto rozhodnutie bolo sťažovateľke doručené 29. septembra 2021 a proti nemu rozklad nepodala.

6. Sťažovateľka, domnievajúc sa, že minister ostal nečinný po rozhodnú dobu, a preto nastúpila fikcia odmietnutia jej rozkladu *ex lege*, podala 17. júna 2021 správnu žalobu proti fiktívnemu rozhodnutiu ministra o zamietnutí rozkladu a domáhala sa okrem jeho zrušenia vrátenia veci na nové prejednanie aj vyslovenia príkazu správnym súdom, ktorým by uložil povinnosť správnym orgánom v lehote 8 dní požadované informácie sprístupniť. V podstatnom argumentovala tým, že zákonné lehoty pre nastúpenie fikcie zo zákona uplynuli bez toho, aby jej rozhodnutie o nevyhovení bolo doručené do elektronickej schránky napriek tomu, že tento spôsob sprístupnenia informácií požadovala. Zdôraznila tiež, že v jednej veci nemôžu existovať dve rozhodnutia, čiže po nastúpení fikcie bolo neprípustne rozhodnuté v tej istej veci druhýkrát. Požadované informácie ministerstvo podľa jej názoru k dispozícii má, pretože sú predmetom jeho činnosti. Ak by aj informácie nemal v požadovanej podobe alebo že by si to vyžiadalo manuálne vyhľadanie a spracovanie informácií, nemôže byť dôvodom na ich nesprístupnenie s poukazom na rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/156/02.08.2021 rozhodnutím č. S15812-2021-OddNAPP tak, že vyhovel jej rozkladu a fiktívne rozhodnutie zrušil a vec vrátil žalovanému na nové prejednanie a rozhodnutie s odôvodnením, že fiktívne rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov (č. k. 4S/156/2008 z 20. marca 2009).

7. O správnej žalobe sťažovateľky rozhodol krajský súd napadnutým rozsudkom tak, že rozhodnutie ministerstva z 18. marca 2021 zrušil (výrok II) a konanie v časti preskúmania fiktívneho rozhodnutia ministra z 21. mája 2021 v spojení s prvostupňovým fiktívnym rozhodnutím z 23. marca 2021 zastavil (výrok I) s odôvodnením, že v zmysle ustálenej judikatúry začína lehota 15 dní pre rozhodnutie o rozklade plynúť až od jeho doručenia po vykonaní potrebných úkonov zo strany správneho orgánu prvého stupňa (povinnou osobou v zmysle zákona o slobode informácií) z dôvodu subsidiárnej aplikácie Správneho poriadku. Takto určená zákonná fikcia nastúpila 21. mája 2021. Správny súd poukázal na ustálenú judikatúru, ktorá v prípade existencie

fiktívneho rozhodnutia a hoci aj oneskorene vydaného meritórneho rozhodnutia má akt výkonu verejnej moci vždy prednosť pred fikciou s poukazom na to, že fikcia je až nástrojom *ultima ratio*, pretože nesmeruje k účelu poskytovania informácií. V priebehu konania sa tak fiktívne rozhodnutie doručením reálneho rozhodnutia ministra zdravotníctva z 2. augusta 2021 stalo bezpredmetným, čím odpadol predmet konania pred správny súdom a bolo potrebné konanie v tejto časti zastaviť. Rozhodnutie ministerstva z 18. marca 2021, ktoré bolo žalobkyni doručené 9. júna 2021, považoval krajský súd za nadbytočné a zmatečné, preto ho zrušil z dôvodu nastolenia právnej istoty.

8. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu v časti zastavenia konania o fiktívnom rozhodnutí o rozklade v spojení s prvostupňovým fiktívnym rozhodnutím sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť, v ktorej namietala nesprávne právne posúdenie dátumu vzniku fiktívnych rozhodnutí, ako aj názor o odpadnutí predmetu súdneho prieskumu. Namietala tiež nemožnosť existencie dvoch rozhodnutí popri sebe. Kasačnú sťažnosť sťažovateľka odôvodnila aj nedostatkom dôvodov rozsudku krajského súdu vo vzťahu k návrhu na uloženie povinnosti poskytnúť požadované informácie, o čom vôbec krajský súd nerozhodol.

9. O kasačnej sťažnosti rozhodol najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom tak, že ju zamietol. Stotožnil sa so záverom krajského súdu, že aj dodatočné vydanie materiálneho rozhodnutia po lehote má prednosť pred fiktívnym rozhodnutím, ktoré je len nástrojom dočasnej ochrany práv žiadateľov. Poukázal však (na rozdiel od krajského súdu) na to, že vydanie rozhodnutia ministerstva z 18. marca 2021 v jeho materiálnej podobe v posledný deň predĺženej lehoty bránilo účinkom fikcie rozhodnutia. Od 18. marca 2021 teda bolo vylúčené, aby následne nastúpili 23. marca 2021 účinky vzniku fiktívneho rozhodnutia. Predmetom súdneho prieskumu (v časti napadnutej kasačnou sťažnosťou) tak bolo fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácií, ktoré nevzniklo. Nejde teda o predmet spôsobilý súdneho prieskumu, čo je neodstrániteľnou prekážkou konania a vyžaduje si jeho zastavenie. Výrok napadnutého rozsudku krajského súdu preto vyhodnotil ako vecne správny a kasačnú sťažnosť zamietol.

10. Najvyšší správny súd ďalej poukázal na subsidiárnu aplikáciu Správneho poriadku v otázkach neupravených zákonom o slobode informácií. Správny poriadok (§ 24 a § 25) je potrebné aplikovať na doručovanie písomností s tým, že doručovanie v listinnej podobe, ako aj v elektronickej podobe sa považujú za rovnocenné spôsoby doručenia písomností. V tejto súvislosti považoval najvyšší správny súd za pochybenie na strane krajského súdu, ak stotožnil spôsob sprístupnenia požadovaných informácií elektronickou formou na sťažovateľkou určenú mailovú adresu (§ 14 ods. 2 zákona o slobode informácií) s doručovaním rozhodnutia o nevyhovení jej žiadosti spravujúci sa Správny poriadok. Navrhnutý spôsob sprístupnenia informácií neurčuje spôsob doručenia rozhodnutia o nevyhovení žiadosti. Doručenie rozhodnutia formou mailu na oznámenú mailovú adresu (určený spôsob doručenia požadovaných informácií sťažovateľkou) podľa názoru najvyššieho správneho súdu nie je prípustný, pretože neposkytuje záruku riadneho doručenia oprávnenej osobe.

11. V odôvodnení napadnutého rozsudku najvyšší správny súd tiež poznamenal vo vzťahu k žiadosti o vrátenie veci krajskému súdu z dôvodu absencie rozhodnutia krajského súdu o prikázaní ministerstvu sprístupniť požadované informácie, že kasačnú sťažnosť je možné podať len proti existujúcim výrokom napadnutého rozhodnutia a podľa § 193 Správneho súdneho poriadku je na zvážení správneho súdu prvého stupňa, či sa rozhodne príkaz vysloviť.

II. Sťažnostná argumentácia

12. Proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu podala sťažovateľka túto ústavnú sťažnosť, v ktorej popísala priebeh administratívnych a súdnych konaní a namietla porušenie jej práva na informácie, pretože o jej žiadosti o sprístupnenie informácií nebolo rozhodnuté v zákonných lehotách. Najvyšší správny súd vo svojom rozhodnutí konštatoval, že nedošlo k fiktívnemu rozhodnutiu, ale v stanovenej lehote bolo rozhodnutie vydané, hoci toto bolo sťažovateľke doručené až 9. júna 2021, a nie v zákonom stanovenej lehote 18. marca 2021. Výklad o prednosti oneskoreného materiálneho rozhodnutia pred fikciou považuje za rozporný s jej právom na informácie a právnu istotu, pretože umožňuje povinným osobám ignorovať zákonom stanovené lehoty. Takýto výklad znamená, že štátne orgány si môžu svojvoľne predlžovať lehoty na vybavenie žiadosti o informácie a opakovane vydávať písomné rozhodnutie až po uplynutí zákonnej lehoty, čím by sa právo na prístup k informáciám stalo len iluzórnym. Súdny vôbec nevzali do úvahy, že sťažovateľka nemohla vedieť v čase podania jej správnej žaloby, či ešte ministerstvo ako povinná osoba oneskorene rozhodne alebo bude jej žiadosť ignorovať úplne. Sťažovateľka poukázala aj na to, že požadované informácie mali zásadný význam pre jej publikačnú činnosť v oblasti ochrany zdravia formou očkovania proti koronavírusu. Znemožnenie získania požadovaných informácií preto zasiahlo aj do jej práva na slobodu prejavu publikačnou činnosťou.

13. Sťažovateľka ďalej konštatovala, že všeobecné súdy nezohľadnili, že postup ministerstva zdravotníctva v predmetnej veci bol nezákonný, zmätočný a voči sťažovateľke zavádzajúci. Ak by bolo rozhodnutie datované 18. marca 2021 skutočne sťažovateľke v zákonnej dobe doručené, v rozklade by napadla dôvody v ňom uvedené. Zmätočný postup ministerstva tak spôsobil, že v správnom konaní o jednej žiadosti o informácie by musela sťažovateľka podať niekoľko opravných prostriedkov v rovnakej veci. Najvyšší správny súd a krajský súd sa týmto faktom vôbec nezaoberali. Postupom súdov tak došlo k porušeniu princípu rovnosti zbraní vo vzťahu k sťažovateľke. Sťažovateľka považuje napadnuté rozsudky za arbitrárne, pretože sa jej argumentáciou takmer vôbec nezaoberali a v nich obsiahnuté odôvodnenia nie sú presvedčivé. Sťažovateľka jen toho názoru, že všeobecné súdy sa jednoducho nekriticky uspokojili s tým, že ministerstvo rozhodnutia sťažovateľke doručilo, hoci s omeškaním niekoľkých mesiacov.

III. Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

14. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka sťažovateľky o nesprávnej interpretácii a aplikácii fikcie negatívneho rozhodnutia v dôsledku nečinnosti povinnej osoby a odvolacej inštancie zo strany správnych súdov, ako aj arbitrárnosť napadnutých rozhodnutí a porušenie zásady rovnosti zbraní v konaní.

III.1. K napadnutému rozsudku krajského súdu:

15. Sťažovateľka bola oprávnená proti napadnutému rozsudku krajského súdu podať kasačnú sťažnosť, čo aj využila. Kasačná sťažnosť predstavovala účinný prostriedok, prostredníctvom

ktorého následne najvyšší správny súd ako súd kasačný poskytoval ochranu jej základným právam i právam zaručeným dohovorom, ktorých porušenie sťažovateľka namieta v sťažnosti doručenej ústavnému súdu. Dokazuje to i skutočnosť, že najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľky rozhodol meritórne, teda tak, že ju podľa § 461 Správneho súdneho poriadku zamietol. Je tak naplnená ústavná podmienka pre aktiváciu princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), ktorá ústavnému súdu odníma právomoc konať a rozhodovať o ochrane označených základných práv i práva podľa dohovoru napadnutým rozsudkom krajského súdu. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

III.2. K napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu:

16. Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 127 ústavy patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Skutkové a právne závery súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňujúce a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (mutatis mutandis I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, III. ÚS 271/05, III. ÚS 153/07).

17. Arbitrárnosť a zjavná neodôvodnenosť rozhodnutí všeobecných súdov je najčastejšie daná rozporom súvislostí ich právnych argumentov a skutkových okolností prerokovaných prípadov s pravidlami formálnej logiky alebo absenciou jasných a zrozumiteľných odpovedí na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04).

18. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku pri predbežnom prerokovaní sťažnosti dospel k záveru, že jeho odôvodnenie (podrobnejšie v bode 9 až 11) spĺňa kritéria pre riadne a zrozumiteľné odôvodnenie, je teda ústavne akceptovateľné. Ústavný súd sa stotožňuje s názorom sťažovateľky, že zákonné určenie neobvykle krátkych lehôt (8, resp. 15 dní) pre poskytnutie požadovaných informácií musí byť zo strany administratívnych orgánov dodržiavané, aby sa naplnil účel zákona, ktorým je poskytnúť informácie v čase, keď sú aktuálne a potrebné. Zároveň prípadné oneskorenie so sebou nesie aj riziko zbytočných procesných komplikácií, ako to bolo v tomto prípade, a neželané duplikovanie fiktívnych a materiálnych rozhodnutí, čo je nežiaducim javom v právnom štáte.

19. Judikátorne ustálený výklad správnych súdov o prednosti riadneho rozhodnutia, čo i len oneskorene vydaného, pred fikciou negatívneho rozhodnutia považuje ústavný súd za výklad sledujúci účel zákona, ako aj ochrany žiadateľa, racionálny a praktický, v súhrne teda ústavne aprobovateľný. Príklonenie sa najvyššieho správneho súdu k aplikácii takéhoto ustáleného právneho názoru nemožno považovať za porušovanie kontradiktórnosti konania, či prejav nerovností zbraní sporových strán v konaní. Práve naopak, ide o spôsob dosahovania právnej istoty v tom zmysle, že na podobné skutkové prípady je aplikovaný totožný právny názor.

20. Ústavný súd preto dospel pri predbežnom prerokovaní k záveru, že medzi napadnutým rozhodnutím najvyššieho správneho súdu a obsahom označených základných práv neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol v tejto časti ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 8. februára 2023

Luboš Szigeti
predseda senátu