



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 675/2022-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom Mgr. Stanislavom Hutňanom, Kominárska 141/2, 4, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžik 2/2020 z 22. júna 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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 17. októbra 2022 a doplnenou 1. decembra 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 26 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 8 Sžik 2/2020 z 22. júna 2022 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“). Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správne mu súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ 3. marca 2017 v zmysle § 14 ods. 1 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“) požiadal Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) ako ústredný orgán štátnej správy pre Policajný zbor o sprístupnenie informácií týkajúcich sa spôsobu výkonu osobnej prehliadky a prehliadky tela Policajným zborom, ako aj o poskytnutie štatistických údajov za roky 2013 až 2016 o vykonaných osobných prehliadkach a prehliadkach tela a o počte osôb, ktoré Policajný zbor obmedzil na osobnej slobode bez uvalenia väzby, a to v konkrétne požadovanej štruktúre. Ministerstvo vnútra rozhodnutím č. KM-TO-2017/002175-004 zo 14. marca

2017 žiadosti sťažovateľa nevyhovelo z dôvodu, že Policajný zbor, resp. jeho organizačné zložky v štruktúre požadovaných údajov takýmito informáciami nedisponujú. Proti uvedenému rozhodnutiu ministerstva vnútra podal sťažovateľ rozklad, ktorý minister vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „minister vnútra“) rozhodnutím KM-OLVS-19/2017/RK z 10. mája 2017 zamietol.

3. Správnu žalobou doručenu Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) 6. júla 2017 sa sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia ministra vnútra, uloženia povinnosti ministerstvu vnútra sprístupniť sťažovateľovi informácie v požadovanej štruktúre, ako aj uloženia povinnosti ministerstvu vnútra vypracovať metodické pokyny týkajúce sa výkonu osobných prehliadok, prehliadok tela, prehliadok osôb a iných obdobných úkonov a tieto zverejniť na svojej webovej stránke.

4. Krajský súd rozsudkom č. k. 2 S 155/2017-51 z 25. septembra 2019 žalobu zamietol ako nedôvodnú [§ 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)] s tým, že zákon o slobode informácií neukladá povinnej osobe spracovávať údaje do určitých databáz, ak o to žiadateľ požiada, a teda ani v predmetnej veci ministerstvo vnútra nemalo povinnosť takúto databázu vytvárať.

5. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnil tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces [§ 440 ods. 1 písm. f) SSP] a že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP].

6. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP), keď konštatoval, že účelom a úlohou slobodného prístupu k informáciám nie je ukladanie povinností verejnej správe, aby podľa požiadaviek a pokynov žiadateľov vytvárala či kvalifikovane spracovávala informácie, ktoré k dispozícii nemá a ani nie je povinná mať ich k dispozícii (m. m. rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 2 Sžo 190/2008, sp. zn. 3 Sži 5/2013, sp. zn. 10 Sži 2/2016 a iné), akokoľvek vhodné by sa mohlo žiadateľom javiť vytvorenej konkrétnej databázy alebo štatistiky. Aj v prejednávanej veci bolo potrebné vyriešiť otázky, či možno od žiadateľa o poskytnutie informácie požadovať, aby preukázal, že povinná osoba má takéto informácie k dispozícii, či bola povinná osoba povinná sprístupniť žiadateľovi ním požadované informácie a či vôbec mala mať k dispozícii informácie, ktorých sprístupnenie požadoval žiadateľ. V tejto súvislosti najvyšší správny súd uviedol, že právna úprava od žiadateľa o poskytnutie informácie vyžaduje len to, aby označil ním požadovanú informáciu, nie je však *ex lege* zaťažený dôkazným bremenom týkajúcim sa preukázania, že povinná osoba takouto informáciou disponuje. Na druhej strane, v konaní o žiadosti o sprístupnenie informácií je povinná osoba viazaná princípom materiálnej pravdy (§ 3 ods. 5 Správneho poriadku), ktorý sa pretavuje do požiadavky, aby jej rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci (§ 46 Správneho poriadku), vo vzťahu k čomu je povinná osoba povinná vykonať šetrenie v tom zmysle, či požadovanou informáciou disponuje, prípadne či má vedomosť o tom, kde možno takúto informáciu získať. Po oboznámení sa s obsahom administratívneho spisu a spisu krajského súdu najvyšší správny súd nezistil pochybnosti o správnosti záveru ministra vnútra, t. j. že ministerstvo vnútra, ktoré vykonalo riadne šetrenie oslovením organizačných útvarov Policajného zboru, nedisponuje informáciami, ktoré

sťažovateľ požadoval sprístupniť. Najvyšší správny súd nezistil, že by ministerstvo vnútra malo zákonnú povinnosť prijímať či vydávať interné alebo iné metodické pokyny týkajúce sa spôsobu výkonu prehliadky tela či osobnej prehliadky obzvlášť v prípade, ak v tomto smere považuje zákonnú úpravu kompetencií príslušníkov Policajného zboru za jasnú a zrozumiteľnú. Rovnako neexistuje žiadna právna norma, ktorá by ministerstvu vnútra ukladala povinnosť vytvárať štatistiky o vykonaných osobných prehliadkach a prehliadkach tela.

7. Najvyšší správny súd zároveň uviedol, že nemá dôvod spochybňovať tvrdenie sťažovateľa, že jednotlivé útvary Policajného zboru majú vo svojich evidenciách a spisoch záznamy o vykonaných osobných prehliadkach či prehliadkach tela, avšak ich zhromaždenie z celého územia Slovenskej republiky, roztriedenie podľa rokov, rozčlenenie podľa sťažovateľom určených kritérií a následné spracovanie do zrozumiteľnej štatistiky predstavuje kvalitatívne a technicky náročné spracovanie informácií, ktoré napĺňa definičné prvky vytvárania novej informácie, ktorá nespadá do rozsahu slobodného prístupu k informáciám

II.

Argumentácia sťažovateľa

8. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. 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“)] uvádza, že sa s napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, pretože je arbitrárny vo vzťahu k povinnostiam, ktoré zákon o slobode informácií ukladá povinnej osobe. Sťažovateľ namieta, že pokiaľ najvyšší správny súd pripustil, že jednotlivé útvary Policajného zboru majú nepochybne vo svojich evidenciách a spisoch záznamy o vykonaných osobných prehliadkach či prehliadkach tela, nebol dôvod, aby žiadosti sťažovateľa o sprístupnenie informácií povinnou osobou nebolo vyhovené. V súvislosti s tým považuje záver najvyššieho správneho súdu, že ministerstvo vnútra sťažovateľom požadované informácie nemá k dispozícii, za vnútorne rozporný.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 26 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu č. k. 8 Sžik 2/2020 z 22. júna 2022 (body 6 a 7), ktorý sťažovateľ považuje za arbitrárny a vnútorne rozporný vo vzťahu k povinnostiam, ktoré zákon o slobode informácií ukladá povinnej osobe (bod 8).

10. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a práve závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. US 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natolko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

11. Článok 46 ods. 2 ústavy zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré obhájitelným spôsobom tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Obhájitelnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté. V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03).

12. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015).

13. Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. Obsahové vymedzenie práva na informácie je ústavne koncipované v čl. 26 ods. 2 ústavy, ktorý ustanovuje, že každý má právo... slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu; podmienky ustanovuje zákon o slobode informácií. Podľa čl. 26 ods. 4 ústavy právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Zavedením materiálnej podmienky nevyhnutnosti

obmedzenia došlo z ústavnoprávneho hľadiska k prevzatiu testu proporcionality obmedzenia tohto práva.

14. Ústavný súd už uviedol, že „z ústavnej definície práva na informácie vyplýva, že toto právo má tri zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií. Ide o tri relatívne samostatné zložky práva na informácie. Vyhľadávanie informácií je vlastne zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, informácie vôbec jestvujú, aké a kde sa nachádzajú. Prijímanie informácií je získanie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných spracovaná. Získanie informácie sa môže uskutočňovať tak zmyslovými orgánmi, ako aj rôznymi technickými prostriedkami, akými sú za súčasného stavu zvukové, obrazové, ako aj zvukovo-obrazové záznamy, ale aj akýmkoľvek iným spôsobom. Rozširovanie informácií je akýkoľvek spôsob odovzdania prijatej informácie ďalšiemu subjektu, resp. ďalším subjektom.“ (m. m. I. ÚS 57/00).

15. Ústava ponecháva v dispozičnej sfére každého oprávneného subjektu, aby sa rozhodol, ako právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať informácie o verejných veciach uplatní a či pritom využije technické zariadenia určené na vyhotovenie obrazového, zvukovoobrazového alebo zvukového záznamu (m. m. II. ÚS 28/96).

16. „Pokiaľ všeobecný súd dospeje k právnenému záveru o tom, že určitý subjekt nemá povinnosť poskytovať informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) bez toho, aby sa vo svojom rozhodnutí vysporiadal so všetkými rozhodujúcimi skutočnosťami tvoriacimi základ pre tento právny záver, treba rozhodnutie všeobecného súdu považovať za arbitrárne, teda za rozporné s čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 26 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“ (I. ÚS 59/04 z 24. júna 2004, ZNaU 23/2004).

17. Takýto rozpor ústavný súd preskúmaním napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu nezistil. Podľa názoru ústavného súdu najvyšší správny súd postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (zákona o slobode informácií, zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov a Správneho súdneho poriadku), ktorými by poprel ich účel a význam. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nemožno označiť za arbitrárny v tom smere, že by závery ním formulované boli zjavne nelogické s ohľadom na zistený skutkový stav, ústavne neudržateľné alebo že by napadnutý rozsudok nereflektoval ťažiskové skutočnosti dôležité pre riadne zistenie stavu veci a rozhodnutie o kasačnej sťažnosti sťažovateľa.

18. V danom prípade nič nenasvedčuje tomu, že by sťažovateľ v konaní pred najvyšším správnym súdom a krajským súdom, resp. v konaní pred orgánom verejnej moci nemal možnosť právne argumentovať, prípadne predkladať také dôkazy, ktoré by sa z hľadiska záverov najvyššieho správneho súdu javili ako právne významné pre zrušenie rozsudku krajského súdu.

19. Obsahom základného práva na prijímanie informácií podľa čl. 26 ods. 1 ústavy (a čl. 10 ods. 1 dohovoru) nie je právo sťažovateľa dostávať informácie podľa jeho predstáv a očakávaní (uznesenie ústavného súdu č. k. II. ÚS 184/03 z 1. októbra 2003, ZNaU 334/2003).

20. Preto ani skutočnosť, že sťažovateľ sa s právnymi závermi najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, nepostačuje sama osebe na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu (m. m. II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010, I. ÚS 380/2021).

21. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

22. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal.

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

V Košiciach 8. decembra 2022

Miloš Maďar
predseda senátu