

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Sži/42/2014
Identifikačné číslo spisu:	6013201458
Dátum vydania rozhodnutia:	05.05.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Zemková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:6013201458.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: Ing. O. C., nar. XX.XX.XXXX, bytom MK., zastúpená Fridrich Paľko, s.r.o., so sídlom Gr?sslingova 4 Bratislava, proti žalovanej: Viera Hudíková, starostka obce Dolná Lehota, so sídlom Dolná Lehota č. 162, o preskúmanie fiktívneho rozhodnutia o odmietnutí žiadosti o sprístupnenie informácií, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. konania 24S/270/2013-63 zo dňa 6. mája 2014 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.

Krajský súd v Banskej Bystrici napadnutým uznesením podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zastavil konanie vedené pod sp.zn. 24S/270/2013 z dôvodu, že rozhodnutie ktoré nebolo vydané, nemôže byť predmetom preskúmania, ďalej neexistencia rozhodnutia je zároveň takým nedostatkom podmienok konania podľa piatej časti OSP, ktorý nemožno odstrániť, a preto je daný dôvod na zastavenie konania aj podľa § 104 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 OSP.

Z odôvodnenia uznesenia vyplýva, že zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o slobode informácií“) neumožňuje povinnej osobe po obdržaní žiadosti žiadateľa o poskytnutie informácií v zmysle zákona, zostať nečinnou, naopak, povinnej osobe sa výslovne v § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií ukladá povinnosť vždy o nesprístupnení informácií vydať písomné rozhodnutie. Žalovaná ako povinná osoba podľa zákona o slobode informácií po doručení rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici mala povinnosť na základe podanej žiadosti žalobkyne o sprístupnenie informácií zo dňa 24.04.2012 žalobkyni požadované informácie poskytnúť a to v lehote na vybavenie žiadosti (§ 17 ods. 1 zákona o slobode informácií), alebo v prípade, ak žiadosti hoci len z časti nemienila vyhovieť, mala povinnosť vydať o tom v zákonom stanovenej lehote písomné rozhodnutie. Keďže rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici, ktorým boli prvostupňové i druhostupňové fiktívne rozhodnutia žalovanej v konaní o žiadosti zo dňa 24.04.2012 zrušené, a žalovanej bol doručený dňa 20.03.2013 rozsudok a žalovaná ako povinná osoba mala v

případe, že neposkytla žalobkyni požadované informácie (ako to tvrdí žalobkyňa v žalobe a ako to vyplýva z obsahu administratívneho spisu), postupovať podľa § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií a vydať rozhodnutie a to v lehote do 03.04.2013.

Z administratívneho spisu vyplýva, že žalovaná v tejto lehote rozhodnutie o odmietnutí sprístupnenia informácií požadovaných v žiadosti žalobkyne zo dňa 24.04.2012 nevydala a ani informácie žalobkyni v celom rozsahu nesprístupnila. V zmysle § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií sa predpokladá, že žalovaná vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť žalobkyni informácie. Za deň doručenia sa v tomto prípade považuje tretí deň od plynutia lehoty na vybavenie žiadosti (§ 17), t.j. 08.04.2013. Proti tomuto fiktívnemu rozhodnutiu žalobkyňa nepodala odvolanie, a preto nadobudlo právoplatnosť. Žalobkyňa v zákonnej lehote podľa § 250d ods. 1 OSP nepodala žalobu o preskúmanie tohto fiktívneho rozhodnutia žalovanej. Pokiaľ teda žalovaná dňa 17.06.2013, t.j. po uplynutí lehoty na sprístupnenie informácií podľa § 17 zákona o slobode informácií, resp. po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia o nesprístupnení informácií podľa § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií, vydala rozhodnutie č. 223/2013-2, ktorým žiadosti žalobkyne o sprístupnení informácií podanej 24.04.2012 v bode 1 nevyhovela a odmietla sprístupniť požadované informácie, t.j. vydala vo veci rozhodnutia až potom, ako uplynula zákonná lehota na vybavenie žiadosti, má sa za to, že bolo vydané fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Takéto rozhodnutie nemá žiadne právne účinky a hľadá sa naň, ako keby neexistovalo (považuje sa za nulité, resp. ničotné). Vydané fiktívne rozhodnutie má totiž za následok, že vec je rozhodnutá (res iudicata) a konanie o nej je skončené. Vzhľadom na zákaz dvojitého prejednania tej istej veci, po právoplatnosti negatívneho fiktívneho rozhodnutia už žalovaná nemohla znova vo veci rozhodnúť. Pokiaľ žalobkyňa proti takémuto rozhodnutiu podala odvolanie, v ktorom samotná žalobkyňa namietala, že toto vydané rozhodnutie č. 223/2013-2 zo dňa 17.06.2013 je nulité, nemohla nastúpiť ani zákonná fikcia podľa § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z., t.j. nemožno predpokladať, že odvolací orgán vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Podľa krajského súdu rozhodnutie, ktoré nebolo vydané, nemôže byť predmetom preskúmania, čím je naplnený dôvod uvedený v § 250d ods. 3 OSP na zastavenie konania. Neexistencia rozhodnutia je zároveň takým nedostatkom podmienok konania podľa piatej časti OSP, ktorý nemožno odstrániť, a preto je daný dôvod na zastavenie konania aj podľa § 104 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 OSP.

II.

Proti uzneseniu krajského súdu podala v čas odvolanie žalobkyňa, ktorá žiadala, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“ ale aj „najvyšší súd“) zrušil uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 06.05.2014 sp.zn. 24S/270/2013-63, ktorým prvostupňový súd zastavil konanie a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň žiadala, aby odvolací súd priznal žalobkyni náhradu trov odvolacieho konania.

V dôvodoch odvolania uviedla, že prvostupňový súd prišiel k záveru, že ak po doručení rozsudku žalovaná nerozhodla v lehote podľa § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií, nastúpila podľa § 18 ods. 3 predmetného zákona fikcia rozhodnutia o nesprístupnení informácií. S týmto žalobkyňa nesúhlasí a to z toho dôvodu že znenie § 17 ods. 1 a § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií neustanovuje žiadnu skutočnosť, ktorá určuje začiatok plynutia lehoty na vydanie fiktívneho rozhodnutia povinnou osobou potom, ako súd rozhodne o žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, skoršie rozhodnutie zruší a doručí tento rozsudok povinnej osobe. Zákon určil len skutočnosť podmieňujúcu začatie plynutia lehoty v tom prípade, keď je povinnej osobe doručená žiadosť o sprístupnenie informácií resp. odvolanie a na tento okamih sa viaže začiatok lehoty na vybavenie žiadosti, resp. odvolania a na to nadväzujúce vydanie fiktívneho rozhodnutia. Zákon nepočíta s možnosťou, keď súd rozhodne o žalobe o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia povinnej osoby, resp. v takom prípade nemôže nastať fikcia vydania rozhodnutia (či už v prvom, alebo v druhom stupni) a o tejto žiadosti, resp. odvolaní je nevyhnutné rozhodnúť riadnym (nefiktívnym) rozhodnutím.

Prvostupňový súd doručoval účastníkom konania napadnuté rozhodnutie. Informáciu o tom, kedy si účastníci konania prevzali zásielky, disponuje len prvostupňový súd. Preto nie je z hľadiska právnej

istoty prípustné, aby lehota na vydanie rozhodnutia a následne aj na podanie odvolania uplynula v deň, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené povinnej osobe - žalovanej, nakoľko žalobkyňa nemala možnosť vedieť, kedy si žalovaná napadnuté rozhodnutie prevzala, a teda keď podľa názoru krajského súdu nastal okamih začatia plynutia lehoty na vydanie rozhodnutia povinnou osobou.

Je názoru že ak povinná osoba vydala písomné rozhodnutie o vybavení žiadosti o sprístupnení informácií až potom, čo uplynula zákonná lehota na vybavenie žiadosti, z hľadiska právnej istoty ide o konanie zmätočné. Ak by aj takáto situácia nastala, z hľadiska právnej istoty, má súd napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť povinnej osobe na ďalšie konanie. Poukazuje na odôvodnenie rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp.zn. 2S/233/2005 zo dňa 25. októbra 2006, keď súd ďalej preskúmal aj zákonnosť skutočne vydaného rozhodnutia č. CD-2005-15571/18261-1: SEKR zo dňa 16.06.2005, ktorým zamietol rozklad a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Záujem na právnej istote bráni tomu, aby v prípade, keď bolo vydané fiktívne rozhodnutie podľa § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z., žalovaný opäť vo veci rozhodol, pretože aj toto fiktívne rozhodnutie má za následok, že vec je právoplatne rozhodnutá. Vzhľadom na neprípustnosť dvojitého prejednávania v tej istej veci, nemohol žalovaný rozhodnúť rozhodnutím. Pokiaľ rozhodoval v danej veci druhýkrát, napadnuté skutočne vydané rozhodnutie trpí takou vadou, ktorá spôsobuje jeho ničotnosť a ako také je ho potrebné v záujme právnej istoty účastníkov správneho konania, zrušiť.

Odvolateľka ďalej poukazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp.zn. 6A/118/2000 zo dňa 27.11.2003.

K otázke ohľadne fikcie rozhodnutia o nesprístupnení informácií uvádza, že konanie povinnej osoby, ktorá nevydá rozhodnutie je podľa § 18 ods. 1 alebo 2 vždy porušením zákona. Každé fiktívne rozhodnutie je výsledkom porušenia zákona zo strany povinnej osoby a takýto postup nie je zákonom dovolený a je nezákonný a ide o porušenie ústavného práva žiadateľa.

III.

Žalovaná v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhla, aby odvolací súd uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici potvrdil a odvolanie žalobkyne zamietol. Ďalej uviedla, že sa pridŕžiava svojho predchádzajúceho vyjadrenia, ktoré podala k žalobe v prvostupňovom konaní.

IV.

Najvyšší súd SR ako súd odvolací (§10 ods. 2 OSP s použitím § 246c OSP) preskúmal napadnuté uznesenie súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalobkyne (§ 212 ods. 1 OSP s použitím §246c ods. 1 veta prvá OSP) postupom bez nariadenia pojednávania (§ 214ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že odvolanie žalobkyne je dôvodné.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánu verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté (§ 244 ods. 1, 2 OSP).

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím, či postupom orgánov verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide.

Podľa § 247 ods. 1 OSP podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona č. 211/2000 Z.z. 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. Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona.

Podľa § 3 ods. 1 a 2 zákona č. 211/2000 Z.z. každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Povinná osoba podľa § 2 ods. 3 sprístupní iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, 3a) o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.

Podľa § 16 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. informácie sa sprístupňujú najmä ústne, nahliadnutím do spisu vrátane možnosti vyhotoviť si odpis alebo výpis, odkopírovaním informácií na technický nosič dát, sprístupnením kópií predlôh s požadovanými informáciami, telefonicky, faxom, poštou, elektronickou poštou. Ak informáciu nemožno sprístupniť spôsobom určeným žiadateľom, dohodne povinná osoba so žiadateľom iný spôsob sprístupnenia informácie.

Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. žiadosť o sprístupnenie informácií povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 a do 15 pracovných dní, ak sa sprístupňuje informácia nevidiacej osobe v prístupnej forme podľa § 16 ods. 2 písm. a/, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 18 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 211/2000 Z.z. ak povinná osoba poskytne žiadateľovi požadované informácie v rozsahu a spôsobom podľa § 16 v zákonom stanovenej lehote, urobí rozhodnutie zápisom v spise. Proti takému rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok. Ak povinná osoba žiadosti nevyhoví hoci len sčasti, vydá o tom v zákonom stanovenej lehote písomné rozhodnutie. Rozhodnutie nevydá v prípade, ak žiadosť bola odložená (§ 14 ods. 3). Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti (§ 17).

Podľa § 19 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí požadovanej informácie možno podať odvolanie v lehote 15 dní od doručenia rozhodnutia alebo márneho uplynutia lehoty na rozhodnutie o žiadosti podľa § 17. Odvolanie sa podáva povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala alebo mala vydať.

Podľa § 19 ods. 2 a 3 zákona č. 211/2000 Z.z. o odvolaní proti rozhodnutiu povinnej osoby rozhoduje nadriadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla alebo mala rozhodnúť. Ak ide o rozhodnutie obecného úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce (primátor). Proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy možno podať rozklad, o ktorom rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy. Odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak odvolací orgán v tejto lehote nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil; za deň doručenia tohto rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia.

Podľa § 22 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám neustanovuje lehoty, ani právne skutočnosti spôsobujúce ich plynutie (napr. vrátenie spisového materiálu odvolacím súdom povinnej osobe), na rozhodnutie o

žiadosti v novom konaní, po zrušení rozhodnutia. Ide o legislatívnu medzeru. Táto je v zásade vyplňaná subsidiárnou aplikáciou ustanovení správneho poriadku, keď § 22 zákona č. 211/2000 Z.z. na takýto postup výslovne odkazuje.

Na počítanie lehôt v prípade zrušenia správneho rozhodnutia súdom sa použijú ustanovenia § 19 ods. 3 prvá veta zákona č. 211/2000 Z.z., pričom začiatok počítania lehoty sa odvíja od vrátenia kompletného administratívneho spisu žalovaným správnym orgánom zo súdu a jeho preukázateľného prevzatia žalovaným.

Odvolací súd súhlasí s názorom prvostupňového súdu, že žalovaná ako povinná osoba podľa zákona o slobode informácií po doručení rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici mala povinnosť na základe podanej žiadosti žalobkyne o sprístupnenie informácií zo dňa 24.04.2012 rozhodnúť. V prípade, ak žiadosti hoci len z časti nemienila vyhovieť, mala povinnosť vydať o tom v zákonom stanovenej lehote písomné rozhodnutie. Rozsudok súdu v Banskej Bystrici, ktorým boli prvostupňové i druhostupňové fiktívne rozhodnutia žalovanej v konaní o žiadosti z 24.04.2012 zrušené, bol žalovanej doručený dňa 20.03.2013.

Žalovaná ako povinná osoba v prípade, že neposkytla žalobkyni požadované informácie, mala postupovať podľa § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií a vydať rozhodnutie o nesprístupnení informácií a to v lehote, ktorej začiatok je stanovený podľa ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR dňom vrátenia a doručenia administratívneho spisu povinnej osobe. Žalovaná rozhodla až dňa 17.06.2013, t.j. zrejme po uplynutí lehoty na sprístupnenie informácií podľa § 17 zákona o slobode informácií a vydala rozhodnutie č. 223/2013-2 ktorým žiadosti žalobkyne o sprístupnenie informácie v bode 1 nevyhovela a odmietla sprístupniť požadované informácie. Odvolací súd poznamenáva, že žalovaná opätovne zaslala rozhodnutie č. 262/2012-3 zo dňa 21.08.2012, ktoré bolo doručené žalobkyni dňa 21.05.2013. Voči tomuto opätovne doručenému rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie.

Na počítanie lehôt v tomto prípade sa použije § 19 ods. 1 prvá veta citovaného zákona, pričom začiatok počítania lehoty sa odvíja od vrátenia kompletného administratívneho spisu zo súdu a jeho preukázateľného prevzatia žalovaným. Keďže zákon o slobodnom prístupe k informáciám osobitne nerieši plynutie lehôt na rozhodnutie o odvolaní po zrušení rozhodnutia žalovaného súdom a vrátení veci na ďalšie konanie, je pri začatí plynutia lehoty potrebné použiť analógiu legis a počítať ju od preukázateľného prevzatia administratívneho spisu žalovaným po jeho vrátení zo súdu. Najvyšší súd zdôrazňuje, že analógia sa použije len pri začatí plynutia lehoty na rozhodnutie o odvolaní a nie pri dĺžke lehoty, pretože tá už nie je expressis verbis v osobitnom predpise upravená (§ 19 ods. 3 prvá veta zákona).

Žalovaná dňa 17.06.2013 vydala rozhodnutie č. 223/2013-1, v ktorom vyhovela odvolaniu žalobkyne zo dňa 03.06.2013 a napadnuté rozhodnutie zrušila a vec vrátila na ďalšie konanie. Zároveň vydala rozhodnutie č. 223/2012-2 zo dňa 17.06.2013, v ktorom žiadosti žalobkyne o sprístupnenie informácií podanej dňa 24.04.2012 v bode 1 nevyhovela a odmietla sprístupniť požadované informácie. Voči rozhodnutiu č. 223/201-1 a 223/2012-2 podala žalobkyňa odvolanie 26.06.2013.

Ak povinná osoba vydala písomné rozhodnutie o vybavení žiadosti o sprístupnenie informácií až potom, čo uplynula zákonná lehota na vybavenie žiadosti, z hľadiska právnej istoty ide o konanie zmätočné. Z uvedených dôvodov najvyšší súd zrušil rozhodnutie krajského súdu podľa § 221 ods. 1 písm. f) OSP a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Úlohou krajského súdu bude vo veci ustáliť plynutie lehôt na vydanie fiktívneho odvolacieho rozhodnutia žalovanej a meritorne vo veci rozhodnúť.

Najvyšší súd je toho názoru že vydané fiktívne rozhodnutie má totiž za následok, že vec je už rozhodnutá (res iudicata).

O trovách odvolacieho konania rozhodne krajský súd v novom rozhodnutí (§ 224 ods. 3 OSP).

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.