

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5SŽi/21/2013
Identifikačné číslo spisu:	1012200785
Dátum vydania rozhodnutia:	21.11.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1012200785.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu EUREA, občianske združenie, so sídlom Tupého 25/A, Bratislava, IČO: 30 794 242, zastúpeného Mgr. Vladimírom Šárnikom, advokátom so sídlom Národného oslobodenia 25, Bernolákovo, proti žalovanému Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Stromová 1, o preskúmanie zákonnosti fiktívneho rozhodnutia žalovaného z 13. marca 2012, č. 79/2012-PKV, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 21. júna 2013, č. k. 4S/81/2012-27, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 21. júna 2013, č. k. 4S/81/2012-27 z r u š u j e a konanie z a s t a v u j e .

Žiaden z účastníkov n e m á p r á v o na náhradu trov konania.

Odôvodnenie

Rozsudkom z 21. júna 2013, č. k. 4S/81/2012-27 Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania fiktívneho rozhodnutia žalovaného z 13. marca 2012, č. 79/2012-PKV.

Krajský súd tak rozhodol po tom, čo zo spisového materiálu zistil, že v danom prípade prvostupňový správny orgán obdržal rozklad žalobcu 27. februára 2012. Keďže o ňom sám nerozhodol po uplynutí lehoty podľa § 57 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), ktorá uplynula 27. marca 2012, predložil spis 23. apríla 2012 druhostupňovému organu. Rozkladová komisia zasadala 24. apríla 2012 a dospela k záveru, že odporučí ministromi napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť prvostupňovému správneho orgánu na prejednanie a rozhodnutie. Vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhodol o podanom rozklade 04. mája 2012, t. j. v lehote 15 dní odo dňa predloženia rozkladu prvostupňovým organom.

Krajský súd poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) z 28. septembra 2005 sp. zn. 2SŽ-o-KS 259/2004 a z 21. marca 2012 sp. zn. 2SŽi/7/2011, podľa ktorých sa subsidiárne použije ustanovenie § 57 ods. 2 správneho poriadku v prípade, ak niektoré otázky nie je možné riešiť zákonom o slobode informácií. Podľa predmetného ustanovenia, ak nerozhodne správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, o odvolaní, predloží ho spolu s výsledkami doplneného

konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo. Preto ak v zmysle ustanovenia zákona o slobode informácií má odvolací orgán na rozhodnutie o podanom opravnom prostriedku zákonnú lehotu len 15 dní a táto mu plynie až od doručenia odvolania prvostupňovým správny orgánom, je potrebné rátať aj s lehotou 30 dní podľa § 57 ods. 2 správneho poriadku napriek tomu, že v § 2 ods. 1 zákon 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“) všeobecne definuje, že povinnou osobou je štátny orgán. Takýto výklad má oporu aj v znení § 19 zákona o slobode informácií, ktorý obsahuje špecifickú úpravu procesného postupu štátneho orgánu pri vybavovaní žiadosti o poskytnutie informácie, ktorý rozlišuje v prípade rozhodnutia ústredného orgánu štátnej správy povinnou osobu, ktorá je prvostupňovým správny orgánom a vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý rozhoduje o odvolaní.

Krajský súd uzavrel, že napriek okolnosti, že zo strany prvostupňového orgánu došlo k pochybeniu, keď nedodržiaval procesnú lehotu 30 dní na predloženie rozkladu odvolaciemu orgánu, žalovaný rozhodol v lehote určenej § 19 ods. 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám, a preto nemohlo dôjsť 13. marca 2012 k vydaniu fiktívneho rozhodnutia o rozklade, ako sa mylne domnieva žalobca. Nedodržanie procesnej lehoty prvostupňovým orgánom, nie je podľa krajského súdu takou vadou, ktorá by spôsobila nezákonnosť napadnutého rozhodnutia.

O trovách konania súd rozhodol s prihliadnutím na ustanovenie § 250k ods. 1 OSP tak, že neúspešnému žalobcovi nepriznal pravo na ich náhradu, žalovaný zo zákona nemá nárok na náhradu trov konania.

V lehote ustanovenej zákonom (§ 204 ods. 1 OSP, § 246c ods. 1 veta prvá OSP) podal proti tomuto rozsudku krajského súd odvolanie žalobca a žiadal, aby najvyšší súd rozsudok zmenil tak, že v plnom rozsahu vyhovie žalobe.

Namietol, že záver krajského súdu sú v rozpore nielen so znením, ale aj zmyslom a účelom právnej úpravy. Argumentoval poukazom na skutočnosť, že zákon o slobode informácií je postavený predovšetkým na požiadavke rýchlosti vybavovania žiadosti, preto určuje výrazne skrátené lehoty oproti všeobecnej úprave správneho konania. V súlade s uvedeným je potrebné vykladať aj každú úpravu lehôt v konaní podľa zákona o slobode informácií tak, aby by v prípade možného dvojakeho výkladu bol aplikovaný taký výklad, ktorý vedie k skráteniu lehôt. V prípade rozhodovania o rozklade nie je potrebná dodatočná lehota na predloženie rozhodnutia nadriadenému orgánu, ktoré spočíva iba vo fyzickej preprave spisu, keďže vec sa rozhoduje v oboch stupňoch na tom istom orgáne. Aplikovať na presun spisu lehotu 30 dní je v priamo rozpore s filozofiou zákona o slobode informácií.

Za úplne absurdný označil žalobca záver krajského súdu, že nedodržanie 30 dňovej lehoty v zmysle § 57 ods. 2 správneho poriadku by nemalo mať v konaní podľa zákona o slobode informácií žiadne následky. Žalobca zdôraznil, že sám krajský súd v odvolaní napadnutom rozsudku skonštatoval, že v tomto prípade žalovaný lehotu prekročil dvojnásobne, t. j. namiesto 30 dní spis pred predložením rozkladovej komisii zadržiaval 60 dní. Ak by sa teda mal rešpektovať tento názor krajského súdu, žalovaný mohol spis pred jeho interným presunom zadržiavať aj niekoľko rokov a k vzniku fiktívneho rozhodnutia by nedošlo.

Poukázal na skutočnosť, že pokiaľ povinná osoba neoznámí žiadateľovi dátum predloženia rozkladu rozkladovej komisii, žiadateľ ani len netuší, kedy začala plynúť 15 dňová lehota a kedy teda došlo k vzniku fiktívneho rozhodnutia. Zdôraznil, že inštitút fiktívneho rozhodnutia bol vytvorený práve preto, aby povinné osoby nemohli donekonečna bez následkov otáľať s vybavovaním žiadostí a opravných prostriedkov. Žiadateľ tak nemá ani možnosť reálne sledovať začatie plynutia lehoty na vybavenie opravného prostriedku a inštitút fiktívneho rozhodnutia úplne stráca zmysel. Pokiaľ sa teda krajský súd rozhodol aplikovať na konanie o rozklade dodatočnú lehotu podľa § 57 ods. 2 správneho poriadku, mal inštitút fiktívneho rozhodnutia teleologickým výkladom vymedziť tak, že lehota na rozhodnutie o rozklade je najviac 45 dní (30+15) a začína plynúť podaním rozkladu, pričom jej márnym uplynutím vzniká fiktívne rozhodnutie bez ohľadu na to, či bol rozklad predložený rozkladovej komisii, alebo ho oddelenie žalovaného konajúce na prvom stupni bezdôvodne zadržiavalo dlhšie ako 30 dní.

Žalobca si súčasne uplatnil náhradu trov konania, ktorú i špecifikoval.

Žalovaný svoje právo k odvolaniu žalobcu sa písomne vyjadriť nevyužil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety

prvej OSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu napadnutom odvolaním (§ 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že hoci nie je namieste potvrdiť rozsudok krajského súdu, odvolaniu žalobcu nemožno vyhovieť pre nesplnenie podmienok preskúmacieho konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) s poukazom na svoje predchádzajúce rozhodnutia v obdobných veciach (pozri k tomu bližšie rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 04. decembra 2012 sp. zn. 3SŽi/19/2012, ako aj uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. júla 2013 sp. zn. 6SŽi/3/2013, z 15. augusta 2013 sp. zn. 5SŽi/13/2013, či z 30. septembra 2013 sp. zn. 5SŽi/15/2013) k danej veci uvádza nasledovné:

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 orgánu 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.

Predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti OSP (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) je, aby pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní išlo o rozhodnutie, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť § 247ods. 2 OSP.

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 § 247 ods. 3 OSP predmetom preskúmania môže byť za podmienok ustanovených v odsekoch 1 a 2 aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.

Predmetom preskúmacieho konania v danej veci malo byť podľa obsahu žaloby fiktívne rozhodnutie žalovaného „vydané“ v konaní podľa zákona o slobode informácií.

Podľa § 18 ods. 1 zákona o slobode informácií 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.

Podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií 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 § 57 ods. 2 správneho poriadku ak nerozhodne správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, o odvolaní, predloží ho spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo, a upovedomí o tom účastníka konania.

Zákon o slobode informácií má slúžiť predovšetkým ako nástroj spoločenskej kontroly. Preto vzhľadom na účel zákona o slobode informácií, ak rozhodnutie o žiadosti o informáciu bolo vydané, „fiktívne rozhodnutie“ sa stáva bezpredmetným. V prípade, že by sa akceptoval názor žalobcu, ktorý, ako je vedené zhora, nemožno považovať za súladný so zákonom, rozhodnutie by sa zrušilo iba pre to, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré však vzhľadom na už prejavenu správnu úvahu reálne neprivodia iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre žiadateľa informácie a formálne zopakovanie administratívneho konania nepredstavuje pre žalobcu vo vzťahu k skutkovej stránke veci reálnu možnosť dosiahnuť priaznivejšie rozhodnutie.

Účelom zavedenia inštitútu fiktívneho rozhodnutia (§ 18 ods. 3 a § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám) je potreba poskytnúť ochranu tomu, kto sa obrátil so žiadosťou na povinnú osobu o sprístupnenie informácií. Fikcia rozhodnutia predstavuje reálnu neexistenciu rozhodnutia a je nástrojom proti nečinnosti povinnej osoby. S prihliadnutím na účel zákona sa má aplikovať táto možnosť iba potiaľ, pokiaľ nebolo vo veci vydané vecné rozhodnutie.

Ako vyplýva z administratívneho spisu, žalobca požiadal Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „MŠVVaŠ SR“), pracovisko pre komunikáciu s verejnosťou ako prvostupňový správny orgán žiadosťou z 23. januára 2012 požiadal o sprístupnenie informácií o týkajúcich sa zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku ITMS kód 13120120007, a to: 1/ všetky prijímateľom predložené žiadosti o platbu alebo žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby (bez príloh), 2/ všetky prijímateľom predložené monitorovacie správy (bez príloh), 3/ všetky správy z kontrol vykonaných MŠVVaŠ SR alebo inými štátnymi orgánmi alebo Európskou komisiou v elektronickej podobe alebo poštou.

Prvostupňový správny orgán žiadosti čiastočne vyhovel - došlo k sprístupneniu požadovaných žalobcom v bodoch 1/ a 2/ jeho žiadosti, avšak prvostupňový správny orgán bez vydania rozhodnutia nesprístupnil ladne správy z vykonaných kontrol, ako bolo žiadané v časti 3/ žiadosti. Miesto toho emailom zo 17. februára 2012 neformálne informoval žalobcu, že MŠVVaŠ SR ako SORO nevedlo evidenciu, z ktorej by bolo možné poskytnúť Informácie v zmysle žiadosti žiadateľa. Správy z kontrol, ktoré boli vykonávané rôznymi subjektmi sa týkali vzorky projektov a procesov SORO, MŠVVaŠ SR ich neevidovalo sumárne za špecifickú kontrolu a kontrolované obdobie a preto nie je možné špecificky určiť, v ktorých kontrolách bol predmetom kontroly aj tento projekt.

Žalobca proti fiktívnemu zamietavému rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu podal 27. februára 2012 rozklad, predložený žalovanému prvostupňovým správnym orgánom 23. apríla 2012.

Žalovaný rozhodnutím zo 04. mája 2012 č. 2012-7305/19949:1-sekr. zrušil toto rozhodnutie Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, pracoviska pre komunikáciu s verejnosťou vydané podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií a vec vracia prvostupňovému správne orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. Následne, prvostupňový správny orgán vydal 22. mája 2012 rozhodnutie č. 79-1/2012-PKV, ktorým nevyhovel žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií týkajúcich sa zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku ITMS kód 13120120007, a to: v časti 3. všetky správy z kontrol vykonaných MŠVVaŠ SR alebo inými štátnymi orgánmi alebo Európskou komisiou.

Žalobca na základe plynutia lehôt vyplývajúcich zo zákona o slobode informácií a správneho poriadku vyvodil existenciu fiktívneho rozhodnutia žalovaným, keďže v zákonom ustanovených lehotách nedošlo k vydaniu rozhodnutia o jeho rozklade.

Najvyšší súd považuje za potrebné uviesť, že nemožno postupu žalobcu vytknúť nesprávnosť postupu, keď podal rozklad proti fiktívnemu odmietavému rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu a následne žalobu o preskúmanie fiktívneho rozhodnutia žalobcu. V čase, kedy takto postupoval (žaloba bola podaná 24. apríla 2012), nebolo vo veci vydané žiadne riadne rozhodnutie, žalovaný rozhodol o rozklade žalobcu až 04. mája 2012, rozhodnutie bolo žalobcovi doručené až 10. mája 2012. Avšak momentom vydania rozhodnutia č. 2012-7305/19949:1-sekr. žalovaným a následne aj rozhodnutia č. 79-1/2012-PKV z 22. mája 2012 odpadol dôvod existencie fiktívneho rozhodnutia.

V tomto ohľade síce krajský súd správne skonštatoval, že pokiaľ prvostupňový správny orgán predložil rozklad žalobcu žalovanému na rozhodnutie po uplynutí 30-dňovej lehoty podľa § 57 ods. 2 správneho poriadku, nemal tento postup vplyv na zákonnosť tu napadnutého fiktívneho rozhodnutia, ale len preto, že zákon ustanovuje právny následok takéhoto prekročenia lehôt, ktorým je vznik fiktívneho rozhodnutia. Takéto rozhodnutie však už svojou povahou odporuje zákonu, pretože nemôže spĺňať požiadavky na zákonné rozhodnutie (formálne i obsahové) podľa správneho poriadku, či osobitných predpisov upravujúcich správne konanie.

Ako už bolo uvedené, fiktívne rozhodnutie v konaní podľa zákona o slobode informácií má svoje

opodstatnenie pre ochranu práv žiadateľa na informácie len dovtedy,okiaľ nedošlo k faktickému vydaniu rozhodnutia vo veci. Takéto fakticky vydané rozhodnutie má totiž prednosť pred fiktívnym rozhodnutím, je aktom výkonu verejnej správy spôsobilým ovplyvniť práva a právom chránené záujmy žiadateľa. Účelom zákona o slobode informácií je totiž nielen to, aby bola žiadosť o ich sprístupnenie vybavená v čo najkratšom čase, ale v prvom rade, aby bola vybavená.

Účelom právnej úpravy obsiahnutej v zákone o slobode informácií je zabezpečenie a regulácia sprístupňovania informácií a ochraňovanie oprávnených žiadateľov pred bezdôvodným upieraním informácií. Fiktívne rozhodnutie je nástrojom dočasnej ochrany žiadateľa a je nástrojom „urgovania“ vydania faktického rozhodnutia vo veci. Faktické vybavenie žiadosti, aj po lehote ustanovenej zákonom, má vždy prednosť.

Keďže vo veci žalobcu došlo k vydaniu faktického rozhodnutia, ktorým je rozhodnutie žalovaného zo 04. mája 2012 č. 2012-7305/19949:1-sekr., odpadol týmto dôvod existencie napadnutého fiktívneho rozhodnutia, a to ako pôvodne spôsobilý predmet prieskumu v správnom súdnictve (§ 247 ods. 3 OSP) zaniklo.

Podľa § 250d ods. 3 veta prvá OSP súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmavania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2).

Najvyšší súd v žiadnom prípade nepopiera právo žalobcu na informácie, avšak je nevyhnutné, aby toto právo bolo uplatňované účelne (nie účelovo) a efektívne, a to nielen vo vzťahu k povinným osobám, ale i vo vzťahu k súdu. V opačnom prípade sa právo na informácie a právo na zákonné rozhodnutie stávajú zámienkou pre formalistické a bezúčelné spory, predstavujúce zbytočnú záťaž vo vzťahu nielen k hospodáreniu, ale aj k časovej angažovanosti subjektov zúčastnených na takom konaní.

Napadnuté fiktívne rozhodnutie nespĺňalo požiadavku preskúmateľnosti v zmysle § 247 OSP už v čase vydania odvolaním napadnutého rozsudku krajského súdu, preto mal krajský súd podľa citovaného zákonného ustanovenia § 250d ods. 3 veta prvá OSP konanie zastaviť.

Z vyššie uvedených dôvodov Najvyšší súd rozsudok krajského súdu z 21. júna 2013, č. k. 4S/81/2012-27 zrušil (§ 250ja ods. 3 OSP a § 221 ods. 1 písm. h/ a ods. 2 OSP) pretože krajský súd nesprávne vec právne posúdil tým, že nepoužil správne ustanovenie právneho predpisu, keď žalobu podľa § 250j ods. 1 OSP zamietol, a konanie vo veci zastavil podľa § 250d ods. 3 veta prvá OSP v spojení s § 211 ods. 2 OSP a § 246c ods. 1 veta prvá OSP, pretože žaloba smerovala proti rozhodnutiu, ktoré podľa zákona nevzniklo a neexistujúce rozhodnutie nemôže byť predmetom preskúmavania súdom (arg. a minori ad maius).

Najvyšší súd Slovenskej republiky o náhrade trov odvolacieho konania rozhodol podľa § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 146 ods. 1 písm. c/ OSP, § 246c ods. 1 veta prvá, nakoľko konanie bolo zastavené a neboli zistené zákonné dôvody pre priznanie náhrady trov niektorému z účastníkov.

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 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok n i e j e prípustný.