

U z n e s e n i e

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľov:
1. **Akad. Arch. G. H.** a 2. **Ing. Arch. H. H.**, obaja bytom v L. zastúpených
JUDr. R. H., advokátom, so sídlom v Bratislave, M., proti odporcovi: **Trnavskému samosprávnemu kraju**, so sídlom v Trnave, Starohájska 10, v konaní o preskúmanie zákonnosti fiktívneho rozhodnutia odporcu, o odvolaní proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/142/2008 - 22 zo dňa 12.2.2009, jednohlasne takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/142/2008 - 22 zo dňa 12.2.2009 v spojení s opravným uznesením č. k. 14S/142/2008 - 44 zo dňa 18.5.2010 a s doplnčacím uznesením č. k. 14S/142/2008 - 45 zo dňa 18.5.2010 **p o t v r d z u j e .**

Účastníkom právo na náhradu trov odvolacieho konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Trnave uznesením č. k. 14S/142/2008 - 22 zo dňa 12.2.2009 s poukazom na § 103, § 104 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zastavil konanie o preskúmanie rozhodnutia odporcu na základe odvolania navrhovateľov 1. a 2. (ďalej len „navrhovatelia“), ktoré bolo odporcom krajskému súdu postúpené v zmysle § 22 ods. 2 zák. č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) a § 250m ods. 2 vety druhej O.s.p. s tým, že vec po právoplatnosti uznesenia postúpi Predsedovi Trnavského samosprávneho kraja na rozhodnutie o predmetnom odvolaní.

Uznesenie krajský súd odôvodnil tým, že v danom prípade o opravnom prostriedku navrhovateľov nemá právomoc rozhodnúť, a preto konanie zastavil a vec postúpil na rozhodnutie predsedovi Trnavského samosprávneho kraja v zmysle ustanovení 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“ alebo „zákon č. 211/2000 Z.z.“), najmä § 19 ods. 1 až 4. Konštatoval, že podľa § 19 zákona o slobode informácií možno podať opravné prostriedky, ktorými sa žiadateľ môže brániť proti odmietnutiu

požadovanej informácie alebo nečinnosti povinnej osoby, ktorá spočíva v márnom uplynutí lehoty na rozhodnutie o žiadosti ustanovenej v § 17 cit. zákona. Poukázal na § 19 ods. 4 citovaného zákona, ktorý ustanovuje, že rozhodnutie o odmietnutí žiadosti možno preskúmať v súdnom konaní podľa osobitného zákona, za ktorý sa považujú ustanovenia § 244 a nasl. O.s.p.. Uviedol, že napriek legislatívne neobvyklému zaradeniu súdnej ochrany k opravným prostriedkom podľa správneho poriadku, v skutočnosti pri preskúmaní podľa § 19 ods. 4 zákona o slobode informácií ide o súdnu ochranu v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa v tomto prípade realizuje prostredníctvom žaloby v správnom súdnictve. Dôvodil, že žaloba v správnom súdnictve, na základe ktorej sa môže preskúmať rozhodnutie o odmietnutí žiadosti poskytnúť informáciu, nie je preto opravným prostriedkom. Dospel k záveru, že analogicky podľa § 19 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií, ak ide o rozhodnutie vyššieho územného celku, o odvolaní rozhoduje jeho predseda, a to na základe toho, že súdnemu preskúmaniu rozhodnutia o odmietnutí žiadosti predchádza administratívne konanie, ktoré sa, ak zákon o slobode informácií nemá iné ustanovenie, spravuje správnym poriadkom, a keďže § 19 ods. 1, 2 citovaného zákona ustanovuje, že o odvolaní rozhoduje nadriadený povinnej osoby, ak ide o rozhodnutie obecného úradu, je ním starosta (primátor), krajský súd analogickou aplikáciou citovaného ustanovenia na predmetnú vec dospel k vyššie uvedenému názoru.

Proti tomuto uzneseniu podali včas odvolanie navrhovateľa ako aj odporca.

Navrhovateľa vo svojom odvolaní napádali vecnú správnosť rozhodnutia krajského súdu nesúhlasiac s použitím analógie (analogie legis) a zastávajúc názor, že v prípade rozhodnutí samosprávneho kraja vydaných podľa zákona o slobode informácií, táto neprichádza do úvahy, pretože právny predpis upravuje postup pri vybavovaní odvolaní týchto orgánov v ustanovení § 22 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z.z., podľa ktorého proti rozhodnutiu samosprávneho kraja vo veciach územnej samosprávy možno podať opravný prostriedok na súde, pričom zákon priamo odkazuje na použitie ustanovenia § 250l O.s.p., podľa ktorého je súd príslušný na rozhodnutie o odvolaniach správnych orgánov, ak im to zveruje zákon – v tomto prípade zákon č. 302/2001 Z.z.. Namietali, že napadnuté uznesenie by bolo nevykonateľné, pretože ustanovenie § 19 ods. 3 zák. č. 211/2000 Z.z. uvádza, že odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou, a preto ak by bol právny názor krajského súdu správny, o odvolaní navrhovateľov musel rozhodnúť predseda odporcu ešte v októbri 2008, a ak tak neurobil, platí fikcia, že rozhodol negatívne, a teda nemôže teraz o rozhodnutej veci rozhodovať znova. Navrhli preto zrušiť napadnuté uznesenie krajského súdu a prikázať mu, aby vo veci rozhodol.

Odporca vo svojom odvolaní nesúhlasil s použitím analógie na nesprístupnenie informácie vyšším územným celkom vzhľadom na to, že úrad vyššieho územného celku nemá právnu subjektivitu, a preto nemôže vydať rozhodnutie o sprístupnení informácie. Poukázal na to, že zákon o slobode informácií neustanovil pre úrady vyšších územných celkov osobitnú právomoc vydávať rozhodnutia o nesprístupnení informácií tak, ako to ustanovil pre obecné a mestské úrady. Uviedol, že predseda Trnavského samosprávneho kraja resp. Trnavský samosprávny kraj konal v danej veci

ako povinná osoba v prvom stupni a vzhľadom na to, že nemá nadriadený orgán, nie je podľa jeho názoru možné, aby o odvolaní rozhodol nadriadený povinnej osoby v zmysle § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií. Navrhol preto, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Následne vydaným opravným uznesením zo dňa 18.5.2010, č. k. 14S/142/2008 - 44, krajský súd opravil záhlavie svojho uznesenia zo dňa 12.2.2009 tak, že doplnil číslo rozhodnutia a dátum vydania rozhodnutia správneho orgánu, a doplňujúcim uznesením zo dňa 18.5.2010, č. k. 14S/142/2008 - 45, doplnil chýbajúci výrok svojho uznesenia zo dňa 12.2.2009 o výrok o trovách konania tak, že účastníci nemajú právo na náhradu trov konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaniach účastníkov konania (§ 212 ods. 1 O.s.p. s použitím § 246 ods. 1 vety prvej O.s.p.), bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 214 ods. 2 O.s.p. s použitím § 246 ods. 1 vety prvej O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolaniam navrhovateľov a odporcu nemožno priznať úspech.

Odvolací súd z predloženého spisového materiálu zistil, že Krajskému súdu v Trnave bol predložený dňa 3.12.2008 v zmysle ustanovenia § 22 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z.z. a § 250m ods. 2 veta druhá O.s.p. spisový materiál týkajúci sa žiadosti navrhovateľov v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. s tým, že odporca žiadosti nevyhovet a nezrušil svoje rozhodnutie ani v rámci autoremedúry. Z administratívneho spisu je zrejmé, že odporca prijal dňa 28.8.2008 pod číslom 27296/2008 žiadosť navrhovateľov v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. ohľadne škodlivej prevádzky Domova sociálnych služieb pre dospelých v Lehniciach. Uvedené vybavil listom zo dňa 10.9.2008 č. 3037/2008/KAP-010, voči čomu podali navrhovatelia odvolanie, nakoľko odporca nevydal, v rozpore s § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z.z., o nevyhovení žiadosti, písomné rozhodnutie, preto bolo treba podľa názoru navrhovateľov vychádzať z fikcie, že vydal rozhodnutie, ktorým odmietol poskytnúť požadované informácie.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Preskúvanie rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy sa v správnom súdnictve uskutočňuje v dvoch základných formách:

- a) rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov (§ 247 až 250k O.s.p.)
- b) rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov (§250l až 250s O.s.p.).

Podľa § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p. pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona.

Predmetom konania, ktoré sa viedlo pred Krajským súdom v Trnave podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p., bolo odvolanie navrhovateľov proti fiktívnemu rozhodnutiu odporcu o odmietnutí poskytnúť informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z.. Krajský súd skúmajúc podmienky konania podľa § 103 a § 104 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 vetou prvou O.s.p. zistil, že o opravnom prostriedku navrhovateľov nemá právomoc rozhodnúť, a preto konanie zastavil a rozhodol, že vec po právoplatnosti uznesenia o zastavení konania postúpi Predsedovi Trnavského samosprávneho kraja na rozhodnutie o odvolaní. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa s uvedeným postupom stotožňuje, považuje ho za vecne správny a plne v súlade s ustanovením § 219 ods. 1, 2 O.s.p. poukazuje na odôvodnenie napadnutého uznesenia krajského súdu.

Podľa čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

Podľa § 2 ods. 1 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.

Podľa § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z. **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, 2 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. **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.

Podľa § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z. 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 § 19 ods. 4 zákona č. 211/2000 Z.z. **rozhodnutie o odmietnutí žiadosti možno preskúmať v súdnom konaní podľa osobitného zákona.**

Podľa § 1 ods. 5 zákona č. 302/2001 Z.z. samosprávny kraj je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov.

Podľa § 16 ods. 3 zákona č. 302/2001 Z.z. predseda zastupuje samosprávny kraj navonok. V majetkovoprávných vzťahoch, pracovnoprávných vzťahoch a v iných vzťahoch je štatutárnym orgánom; **rozhoduje aj vo veciach, v ktorých zákon zveruje samosprávnemu kraju rozhodovanie o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb v oblasti verejnej správy** okrem vecí, o ktorých na jeho návrh rozhoduje organizačný útvar úradu určený v organizačnom poriadku úradu.

Prístup k informáciám je základným ústavným právom zakotveným v Ústave Slovenskej republiky, Listine základných práv a slobôd a zákon o slobode informácií je vykonaním tohto ústavného práva. V zmysle zákona o slobode informácií, ktorého predmetom je úprava podmienok, postupu a rozsahu slobodného prístupu k informáciám, sú v ustanovení § 2 vymedzené povinné osoby, medzi ktoré je výslovne zaradený aj odporca. Postavenie vyšších územných celkov je upravené v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Vyššie územné celky sú právnické osoby vykonávajúce originárne kompetencie a u niektorých úloh aj prenesený výkon štátnej správy. Územná samospráva nemôže plniť prenesený výkon štátnej správy, ak nebola pôsobnosť prenesená zákonom, čo v danom prípade nemožno skonštatovať, nakoľko povinnosť vyšších územných celkov poskytovať informácie vyplýva priamo zo zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorú povinnosť nemožno považovať za výkon samosprávy, ale jednoznačne o prenesený výkon štátnej správy na samosprávu. V tejto súvislosti nemožno súhlasiť s argumentáciou navrhovateľov, prezentovanou v odvolaní ohľadne použitia analógie, nakoľko aplikácia ustanovenia § 22 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z.z. by prichádzala do úvahy v prípade, ak by sa jednalo o rozhodnutia vo veciach územnej samosprávy, a nie pri prenesenom výkone štátnej správy na samosprávu. Keďže uvedená situácia nie je normatívne upravená, prichádza do úvahy použitie analógie legis – použitie normy upravujúcej obdobný prípad, a to konkrétne pri nachádzaní odpovede na otázku, kto je oprávnený rozhodovať o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí požadovanej informácie. V ustanovení § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií je v druhej vete výslovne uvedené, že ak ide o rozhodnutie obecného úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce (primátor). S použitím analógie sa tu možno stotožniť, nakoľko vyšší územný celok je obdobne ako obec orgán územnej samosprávy, ktorý ako je už vyššie zmienené, vykonáva nielen originárne kompetencie, ale aj prenesený výkon štátnej

správy na samosprávu. Za relevantnú nemožno považovať ani odvoláciu námietku odporcu v súvislosti s tým, že úrad vyššieho územného celku nemá právnu subjektivitu. S uvedeným možno jednoznačne súhlasiť, avšak nemá to žiadny vplyv na povinnosť povinnej osoby – vyššieho územného celku sprístupniť požadované informácie v súlade so zákonom o slobode informácií. Táto povinnosť je výslovne uložená vyššiemu územnému celku ako právnickej osobe, a nie úradu vyššieho územného celku, ktorý má nepochybne iné kompetencie vo vzťahu k vyššiemu územnému celku. Nie je pravdou ani to, že v prvom stupni koná predseda samosprávneho kraja, pretože, ako už bolo zmienené, v prvom stupni koná a informácie podáva vyšší územný celok. Predseda vyššieho územného celku zastupuje samosprávny kraj navonok. V majetkovoprávných vzťahoch, pracovnoprávných vzťahoch a v iných vzťahoch je štatutárnym orgánom; **rozhoduje aj vo veciach, v ktorých zákon zveruje samosprávnemu kraju rozhodovanie o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb v oblasti verejnej správy** okrem vecí, o ktorých na jeho návrh rozhoduje organizačný útvar úradu určený v organizačnom poriadku úradu. Z uvedeného je teda zrejmé, pri zachovaní dvojinstančného správneho konania, že v druhom stupni rozhoduje predseda vyššieho územného celku, a toto rozhodnutie je následne možné v súlade s § 19 ods. 4 zákona o slobode informácií preskúmať v súdnom konaní podľa osobitného zákona § 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku. V súvislosti so vznesenou námietkou navrhovateľov ohľadne nevykonateľnosti rozhodnutia krajského súdu z dôvodu, že ak by považovali názor prezentovaný v odôvodnení rozhodnutia krajského súdu za správny, o odvolaní navrhovateľov musel v takom prípade rozhodnúť predseda odporcu ešte v októbri 2008, a ak tak neurobil, platí fikcia, že rozhodol negatívne, odvolací súd poukazuje na to, že aj napriek tomu, že odporca nedodržel zákonnú lehotu a odvolanie predložil súdu na rozhodnutie o odvolaní podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p., nie je táto námietka opodstatnená. Napriek tomu, že v § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií je ustanovená lehota, v ktorej je odvolací orgán povinný rozhodnúť, táto lehota zostáva z dôvodu nedodržania procesného postupu zachovaná, a tým pádom nie je prekážkou v zmysle vznesenej námietky. V opačnom prípade by došlo k ešte závažnejšiemu porušeniu procesných práv navrhovateľov, nakoľko v takom prípade by zmeškali lehotu na podanie žaloby podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p..

Vzhľadom na vyššie uvedené odvolací súd napadnuté rozhodnutie krajského súdu s poukazom na § 219 ods. 1, 2 O.s.p. s použitím § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p. ako vecne správne potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa 224 ods. 1 O.s.p. a § 142 ods. 1 O.s.p. tak, že navrhovateľom nepriznal ich náhradu, pretože neboli v tomto konaní úspešní, a odporcovi preto, že mu z dôvodu

neúspešného odvolania navrhovateľa žiadne trovy nevznikli.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave, dňa 20. júla 2011

JUDr. Jaroslava Fúrová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth