

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Svk/25/2021
Identifikačné číslo spisu: 2018200084
Dátum vydania rozhodnutia: 21. apríla 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:2018200084.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Okresná prokuratúra Galanta, Obrancov mieru 2, Galanta, proti žalovanému: Obec Šoporňa, Šoporňa 1179, 925 52 Šoporňa, právne zastúpený advokátom Mgr. Slavomírom Trnkóčym, Gercenova 6/A, 851 01 Bratislava, o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č.k. 20Sa/7/2018-91 dňa 28. februára 2019, takto

rozhodol:

Kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom konania náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) uznesením č. k. 20Sa/7/2018-91 dňa 28. februára 2019 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) v zmysle § 249 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal, aby krajský súd uložil žalovanému povinnosť doručiť jeho rozhodnutie č. 2698/2017 zo dňa 05.08.2017 o nevyhovení žiadosti W.. W. O. o sprístupnenie informácie (ďalej len „rozhodnutie“) do vlastných rúk W.. W. O. (ďalej len „žiadateľ“) v lehote 15 dní.

2. V odôvodnení rozhodnutia krajský súd uviedol, že jeho úlohou v tomto konaní nebolo preskúmať a zaujímať stanovisko k otázke zákonnosti žalovaným realizovaného spôsobu doručovania jeho rozhodnutia, ale primárne skúmať, či žalovaný je v začatom administratívnom konaní týkajúcom sa vybavovania žiadosti žiadateľa nečinný. Nakoľko podľa obsahu spisového materiálu i zhodného stanoviska účastníkov konania žalovaný o tejto žiadosti dňa 05.08.2017 vydal rozhodnutie, zjavne nejde o prípad nečinnosti.

3. Krajský súd poukázal na to, že žalobca považoval za nečinnosť postup žalovaného spočívajúci v doručení rozhodnutia elektronicky - na e-mailovú adresu účastníka správneho konania namiesto doručovania rozhodnutia v súlade s ustanovením § 24 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v platnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) do vlastných rúk. Nedodržanie zákonného postupu žalovaným podľa krajského súdu nie je dôvodné zamieňať s nečinnosťou - absenciou akéhokolvek postupu.

4. Krajský súd argumentoval aj tým, že v súvislosti s posudzovaním konania, resp. nekonania žalovaného nemožno opomenúť ani neadekvátnosť postupu samotného žiadateľa o informácie, u ktorého v prípade nevedomosti o vydaní rozhodnutia po uplynutí lehoty na jeho vydanie, logicky možno predpokladať vykonanie úkonov vychádzajúcich z predpokladu vydania tzv. fiktívneho rozhodnutia podľa § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) a naopak, v prípade, že sa rozhodnutie dostalo do jeho dispozície, hoci nie zákonom predpísaným spôsobom, využitie možnosti podať proti rozhodnutiu riadny opravný prostriedok, včasnosť ktorého musí byť posudzovaná s ohľadom na spôsob doručovania rozhodnutia.

5. Krajský súd uzavrel, že hoci doručovanie rozhodnutia vykazuje znaky nedodržania zákona, nevykazuje znaky nečinnosti odôvodňujúcej vyhovenie osobitnej forme žaloby podľa § 242 a nasl. SSP, preto krajský súd túto žalobu podľa § 249 SSP zamietol.

6. Druhým výrokom napadnutého uznesenia krajský súd zamietol návrh žalovaného na prerušenie konania podľa § 100 ods. 2 písm. a/ SSP, pretože žalovaný dôsledne neidentifikoval otázku s významom pre toto konanie, ktorá by mala byť riešená v rámci tvrdeného trestného konania vedeného proti štatutárovi obce, a súd sám existenciu takejto otázky nezistil.

7. O nároku na náhradu trov konania rozhodol krajský súd tak, že žalovanému právo na náhradu trov konania nepriznal. Uvedené odôvodnil tak, že v súlade s § 168 SSP v okolnostiach sporu nezistil dôvody osobitného zreteľa hodné pre priznanie tohto práva.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

8. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca v postavení sťažovateľa (ďalej len „sťažovateľ“) dňa 29.04.2019 kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa ust. § 440 ods. 1 písm. g/ SSP a navrhol napadnuté uznesenie a osobitne tretí výrok o nároku na náhradu trov konania zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

9. Nesprávne právne posúdenie v meritornej časti napadnutého uznesenia sťažovateľ odôvodnil tak, že žalovaný sa podľa neho dopustil nečinnosti tým, že síce o žiadosti žiadateľa rozhodol, ale následne nevykonával žiadne úkony smerujúce k doručeniu rozhodnutia do vlastných rúk žiadateľa v zmysle ustanovenia § 24 ods. 1 Správneho poriadku. Podľa sťažovateľa nemal krajský súd akceptovať doklad o odoslaní e-mailu na emailovú adresu, bez možnosti akejkoľvek verifikácie toho, či bolo v skutočnosti doručované. Sťažovateľ tiež argumentoval, že žiadateľ nežiadal o doručenie žiadnej písomnosti na adresu, na ktorú žalovaný zaslal rozhodnutie. Jednoduché odoslanie e-mailu sťažovateľ považoval za svojvoľný postup žalovaného.

10. Sťažovateľ tiež namietal výklad nečinnosti správnym súdom, ktorá nespočíva len v absencii konania správneho orgánu, ale aj opomenutie povinnosti konať spôsobom ustanoveným zákonom podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, resp. v opomenutí správneho orgánu vykonať predpísaný úkon. Pokiaľ teda sťažovateľ preukázateľne nedoručil do vlastných rúk účastníkovi konania rozhodnutie, jedná sa podľa sťažovateľa o opomenutie správneho orgánu vykonať predpísaný úkon.

11. Sťažovateľ má za to, že napadnuté uznesenie môže byť nebezpečným precedensom, ktorý by prelamoval súdnu prax v tom, že ak nebolo rozhodnutie doručené podľa zákonných predpisov, s

takouto vadou sú spojené závažné procesno-právne následky, rozhodnutie nemôže nadobudnúť právoplatnosť, pričom žiadateľ tento stav nemôže nijakým spôsobom zvrátiť. Podľa sťažovateľa krajský súd konal v rozpore so základným účelom správneho súdnictva a neposkytol žiadnu ochranu právam žiadateľa, ale dokonca prístup k tejto ochrane žiadateľovi zmaril.

12. Napokon sťažovateľ namietal nesprávne právne posúdenie pri rozhodovaní o náhrade trov konania, nakoľko tento síce správne nepriznal náhradu trov konania žalovanému, ale aplikoval ustanovenie § 168 SSP namiesto § 170 SSP, ktoré sa vzťahuje na konanie, ktoré bolo začaté žalobou prokurátora.

13. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 20.06.2019 uviedol, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám má osobitnú úpravu fiktívneho rozhodnutia v ustanovení § 18, ktorá upravuje deň doručenia rozhodnutia a platný právny poriadok jasne určuje postup žiadateľa o poskytnutie informácie v prípade, že s poskytnutím informácie nie je spokojný a že mu informácia nebola poskytnutá.

14. Žalovaný ďalej argumentoval, že správny poriadok sa použije na konanie podľa zákona o slobodnom prístupe len subsidiárne - pokiaľ zákon o slobodnom prístupe k informáciám neustanovuje inak. V prípade fiktívnych rozhodnutí podľa žalovaného príslušný orgán nemá povinnosť konať, pretože predmetná fikcia má vo svojich dôsledkoch charakter zákonom predpokladaného rozhodnutia.

15. Žalovaný následne poukázal na nezrovnalosti ohľadom autorizácie kasačnej sťažnosti, t.j. že kasačnú sťažnosť podpísala iná osoba ako tá, ktorá je v nej uvedená a nie je k nej priložené splnomocnenie na podpísanie dokumentov.

16. Vzhľadom na uvedené žalovaný navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť odmietol, alebo aby ju zamietol ako nedôvodnú.

III.

Konanie na kasačnom súde

17. Prejednávaná vec bola dňa 11.09.2019 predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky - ako súdu príslušnému na konanie a rozhodnutie - podľa právnej úpravy účinnej k danému dňu. Na Najvyššom súde Slovenskej republiky bola vec náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 1S - sp. zn. 1Sžk/32/2019. S účinnosťou od 1. augusta 2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) začal svoju právomoc vykonávať Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, pričom k tomuto dňu prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky výkon súdnictva vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety náhodným výberom pridelená na rozhodnutie kasačnému senátu 4S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Dňa 02.11.2021 bola vec vrátená bez rozhodnutia na odstránenie nedostatkov krajskému súdu. Dňa 21.12.2020 bola predmetná vec opätovne predložená Najvyššiemu súdu správneho Slovenskej republiky a bola jej pridelená spisová značka 4Svk/25/2021.

18. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/ SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 a ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

19. Z obsahu pripojeného administratívneho spisu kasačný súd zistil nasledovný skutkový stav. Dňa 03.08.2017 bola žalovanému doručená žiadosť žiadateľa zo dňa 01.08.2017 o sprístupnenie informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorou sa domáhal sprístupnenia informácií týkajúcich sa počtu žiadostí, resp. súčinností, ktoré žalovaný doručil na OO PZ Šoporňa za rok 2016 a 2017. Uvedené informácie žiadateľ sprístupniť na e-mailovú adresu D.. Dňa 05.08.2017 vydal žalovaný rozhodnutie č. 2698/2017 o nevyhovení žiadosti žiadateľa zo dňa 01.08.2017. K uvedenému rozhodnutiu je priložené tlačené potvrdenie o odoslaní e-mailu s predmetom „Infozákon odpoveď“ na adresu W. <mailto:W.> s textom „V prílohe mailu Vám zasielame odpoveď na Vašu žiadosť“. K uvedenému e-mailu bolo pripojená aj jedna príloha s názvom „FILE0091.PDF“. Dňa 25.10.2017 bolo žalovanému doručené upozornenie prokurátorky č. Pd 121/17/22025-6 zo dňa 19.12.2017 na nečinnosť pri doručovaní tohto rozhodnutia.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

20. Podľa § 3 ods. 1 písm. d/ zákona SSP na účely tohto zákona sa rozumie nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie.

21. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súde v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

22. Podľa § 6 ods. 2 písm. e/ SSP správne súde rozhodujú v konaniach o žalobách proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

23. Podľa § 45 ods. 2 SSP, prokurátor je oprávnený podať žalobu proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora.

24. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

25. Podľa § 242 ods. 1 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní.

26. Podľa § 249 SSP ak správny súd po preskúmaní nezistí nečinnosť žalovaného, uznesením žalobu zamietne.

27. Predmetom kasačnej sťažnosti bolo uznesenie krajského súdu, ktorým zamietol ako nedôvodnú žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy - obce Šoporňa, ktorá mala spočívať v tom, že žalovaný nedoručil do vlastných rúk žiadateľa rozhodnutie č.2698/2017 zo dňa 05.08.2017, ktorým rozhodol o žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo dňa 01.08.2017.

28. Rozhodujúcou otázkou vo vzťahu k dôvodom kasačnej sťažnosti bolo posúdiť, či žalovaný zostal v predmetnom administratívnom konaní nečinným.

29. Zákonodarca v právnej úprave Správneho súdneho poriadku upravuje konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy v ust. § 242 a nasl., pričom pod nečinnosťou orgánu verejnej správy možno chápať stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie (ust. § 3 ods. 1 písm. d/ SSP).

30. Z ustanovenia § 3 ods. 1 písm. d/ SSP vyplýva, že nečinnosťou v začatom a teda prebiehajúcim administratívnom konaní sa rozumie stav, keď orgán verejnej správy protiprávne v konaní nepokračuje. To, či sa v konkrétnej veci jedná o protiprávne nepokračovanie v konaní, je potrebné vyhodnocovať vzhľadom na konkrétne okolnosti príslušného administratívneho konania.

31. Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa rozumie jeho pasivita vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie, aj keď niet žiadnej zákonnej alebo faktickej prekážky na to, aby správny orgán konal a vo veci rozhodol. Nečinnosť môže spočívať v opomenutí správneho orgánu vykonať predpísaný úkon alebo v zbytočných prietáhoch v jeho postupe, ale môže spočívať aj v tom, že na miesto rozhodnutia správny orgán tvrdí nedostatok svojej právomoci a vec vybaví len listom alebo informáciou, prípadne záznamom v spise.

32. V predmetnej veci je nesporné, že žalovaný o žiadosti žiadateľa rozhodol a vykonal aj úkony smerujúce k doručeniu rozhodnutia, toto však nedoručil do vlastných rúk žiadateľa, ale na e-mailovú adresu. Žalovaný teda vykonal predpísaný úkon (vydal rozhodnutie) v zákonnej lehote.

33. Sťažovateľ namietanú nečinnosť žalovaného odôvodnil tým, že žalovaný subsidiárne neaplikoval § 24 Správneho poriadku a rozhodnutie nedoručoval v zákonnej forme. Zo skutkových okolností prípadu vyplýva, že rozhodnutie bolo nielen vydané, ale že toto sa v nejakom momente dostalo do dispozície žiadateľa, tento sa s jeho obsahom oboznámil. Napriek tomu žiadateľ nepostupoval v medziach upraveného inštančného postupu v administratívnom konaní, teda neuplatnil svoje právo podať proti rozhodnutiu opravný prostriedok. Ako správne poznamenal krajský súd, odvolací orgán mal nepochybne povinnosť včasnosť prípadne podaného odvolania posudzovať s ohľadom na spôsob doručovania rozhodnutia.

34. V predmetnom prípade je potrebné zohľadniť aj špecifický režim zákona o slobode informácií. Účelom právnej úpravy obsiahnutej v zákone o slobode informácií je zabezpečenie a regulácia prístupnosti informácií a ochraňovanie oprávnených žiadateľov pred bezdôvodným upieraním informácií. Tento zákon v § 16, ktorý upravuje neformálne doručovanie odpovede na žiadosť o prístupnosť informácií prostredníctvom elektronickej pošty. Subsidiárna aplikácia § 24 Správneho poriadku, v zmysle ktorého sa rozhodnutie o nesprístupnení informácií doručuje do vlastných rúk, nie je samoučelná, ale sleduje najmä účel nesporného počítania lehôt pre prípadné podanie opravného prostriedku žiadateľom.

35. Aplikujúc vyššie uvedené na okolnosti predmetnej veci, kasačný súd má za to, že v predmetnej veci nedošlo k protiprávnemu nepokračovaní v administratívnom konaní. Situáciu, ak povinná osoba vydala rozhodnutie o odmietnutí žiadosti o prístupnosť informácií a vykonal úkony smerujúce k doručeniu tohto rozhodnutia, nie je možné vyhodnotiť ako nečinnosť.

36. V predmetnej veci si je sťažovateľ vedomý, že žalovaný v predmetnej veci meritórne rozhodol, domáhal sa výlučne doručenia rozhodnutia žalovanému inou formou, ako mu žalovaný v administratívnom konaní doručoval. Vyhodnotenie situácie, ak orgán verejnej správy s určitou osobou ako účastníkom konania riadne konal a táto namieta, že jej nebolo doručené rozhodnutie v správnej forme, nie je podľa právnej doktríny možné vyhodnotiť ako jeho nečinnosť.

37. Kasačný súd konštatoval, že krajský súd v danej veci v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v Správnom súdnom poriadku, keď žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy zamietol.

38. Kasačný súd sa taktiež nestotožnil s kasačnou námietkou sťažovateľa o tom, že v dôsledku vady pri doručení rozhodnutia a jeho opätovného nedoručenia žalovaným, toto nemohlo nadobudnúť právoplatnosť. Ako správne poznamenal v napadnutom uznesení krajský súd,

včasnosť prípadne podaného odvolania by bola posudzovaná s ohľadom na spôsob doručovania rozhodnutia.

39. K časti kasačnej sťažnosti, ktorou sťažovateľ namietal nesprávne právne posúdenie pri rozhodovaní o náhrade trov konania, kasačný súd uvádza nasledovné. Je zrejmé, že sťažovateľ nenamietal to, že krajský súd žalovanému nepriznal náhradu trov konania, ale jeho námietky smerovali výlučne voči odôvodneniu tohto výroku, ktoré namiesto špeciálneho ustanovenia § 170 SSP aplikovalo všeobecné ustanovenie § 168 SSP. Uvedené však podľa názoru kasačného súdu neznamená, že je kasačná sťažnosť v tejto časti dôvodná, pretože aj v prípade aplikácie § 170 písm. c/ SSP, by toto nespôsobilo zmenu výroku o trovách napadnutého uznesenia. Podľa kasačného súdu sa nejedná o takú vadu tretieho výroku napadnutého rozsudku, ktorá by vyžadovala jeho zrušenie alebo zmenu. Podobný záver, že kasačný súd nezruší také rozhodnutie, v ktorom je možné bez rozsiahlejšieho dopĺňovania konania dospieť k záveru, že aj napriek aplikácii nesprávneho ustanovenia, by výsledok konania pri použití príslušného ustanovenia bol ten istý, vyplýva napr. z rozhodnutia Rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR, sp. zn. 8 Afs 51/2007 (1926/2009 Sb. NSS).

40. Vychádzajúc z uvedeného a vzhľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zrušenie napadnutého uznesenia krajského súdu, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný, kasačnú sťažnosť v zmysle § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

41. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 170 písm. c/ SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak bolo konanie začaté na základe žaloby prokurátora, preto kasačný súd účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

42. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 SSP).

P o u č e n i e :

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