

Pripomienky VIA IURIS

k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

(pripomienky boli zaslané v rámci medzirezortného pripomienkového konania dňa 28.7.2011)

Pripomienka k čl. I. bodu 36 (nový § 250j ods. 6 OSP)

Navrhujeme, aby § 250j ods. 6 OSP znel nasledovne:

„Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie vydaného podľa zákona upravujúceho prístup verejnosti k informáciám 30b) vyzve súd žalovaný správny orgán (ALTERNATÍVA 2: súd môže vyzvať žalovaný správny orgán), aby v súdom určenej lehote uviedol všetky existujúce dôvody, pre ktoré nie je možné požadovanú informáciu sprístupniť. Ak neexistujú dôvody pre nesprístupnenie informácie, súd môže v rozsudku uložiť povinnej osobe povinnosť sprístupniť požadovanú informáciu.“

Poznámka k odkazu pod čiarou č. 30b) znie:

30b) Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

Doterajší odsek 6 za označuje ako odsek 7.

Odôvodnenie:

Keďže zákon č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií je založený na princípe „čo nie je tajné, je verejné“, t.j. na princípe, že ak neexistuje zákonný dôvod pre nesprístupnenie informácie (ak nemožno uplatniť zákonnú výnimku zo sprístupnenia informácie), informácia sa musí sprístupniť, aj ustanovenie o súdom prieskume rozhodnutia o nesprístupnení informácie by malo vyjadrovať konštrukciu, že súd môže uložiť povinnosť sprístupniť informácie, ak NEexistujú dôvody pre NESprístupnenie informácie (t.j. ustanovenie by malo obsahovať negácie). Ustanovenia by podľa nášho názoru nemalo byť formulované pozitívne – teda tak, že ak „sú tu dôvody pre sprístupnenie informácie“ - pretože informácia sa v zmysle zákona sprístupní nie vtedy, ak sú dôvody pre jej sprístupnenie, ale vtedy, ak nie sú dôvody pre jej nesprístupnenie. Súd v súdom konaní neskúma, či existujú dôvody pre sprístupnenie, ale skúma, či existujú dôvody pre nesprístupnenie.

Navrhujeme tiež, aby súd vždy vyzval resp. mal možnosť vyzvať žalovaný správny orgán, aby v súdom určenej lehote uviedol aj ostatné dôvody, pre ktoré nie je možné požadovanú informáciu sprístupniť – teda aj tie dôvody, ktoré nie sú uvedené v rozhodnutí o nesprístupnení informácie, proti ktorému bola podaná žaloba. Tieto dôvody uvedené správnym orgánom by boli pre súd podkladom pre rozhodovanie o tom, či existujú zákonné dôvody pre nesprístupnenie požadovanej informácie a či súd nariadi alebo nenariadi sprístupnenie informácie. Preferujeme prvú alternatívu, teda aby súd vždy



vyzval žalovaný správny orgán, aby uviedol, aké ostatné dôvody pre nesprístupnenie existujú. To by umožnilo súdu mať vždy v každom konaní predstavu a dostatok informácií o tom, či môže uvažovať o využití možnosti nariadiť sprístupnenie informácie, čo by podporovalo aj častejšie využívanie tohto oprávnenia súdmi. Druhou alternatívou je iba možnosť súdu vyzvať správny orgán na uvedenie ostatných dôvodov.

Považujeme návrh, aby v súdnom konaní o prieskume zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie mal súd v odôvodnených prípadoch možnosť nariadiť sprístupnenie požadovanej informácie, za veľmi potrebný a prospešný.

V súčasnosti totiž súd nemá možnosť nariadiť správneho orgánu, aby informáciu sprístupnil, čo má negatívny vplyv na včasnosť a efektívnosť súdneho prieskumu a na včasnosť prístupu k informáciám. Na Slovensku sa aj pri súdnom preskúvaní rozhodnutí o nesprístupnení informácií (vrátane informácií o životnom prostredí) uplatňuje iba výlučne tzv. kasačný princíp, čo znamená, že súd môže nezákonné rozhodnutie správneho orgánu iba zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie, avšak nemôže správneho orgánu prikázať sprístupniť informáciu. V novom konaní síce musí správny orgán rešpektovať právny názor súdu, ale stáva sa, že správny orgán znovu rozhodne o nesprístupnení informácie, a to z iného dôvodu, ktorý nebol predmetom súdneho prieskumu. Súdne konanie na jednom stupni trvá minimálne 1 rok, na oboch stupňoch minimálne 2 roky. Ak správny orgán v novom správnom konaní uvedie ďalší dôvod nesprístupnenia informácie, ktorý nebol uvedený v jeho pôvodnom rozhodnutí, súdne konanie môže trvať ďalšie 2 roky (spolu 4 roky).

Veľký problém tiež predstavuje zrušovanie rozhodnutí iba z formálnych dôvodov – napríklad pre „nedostatok dôvodov“ (nepreskúmateľnosť). Možno sa stretnúť s praxou, že správne orgány v „citlivých“ prípadoch vedome vydávajú nepreskúmateľné rozhodnutia – a to aj opakovane, po predchádzajúcom zrušení rozhodnutia súdom. Ešte problematickejšia je rozšírená prax, kedy správny orgán nechá uplynúť zákonnú lehotu na rozhodnutie o odvolaní, v dôsledku čoho vzniká v zmysle § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií tzv. fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácií. Ak sa chce žiadateľ o informácie domôcť nápravy, musí podať žalobu proti tomuto fiktívnemu rozhodnutiu, ktoré však logicky neobsahuje žiadne odôvodnenie a súdy ho zrušujú pre nepreskúmateľnosť, pričom sa vyjadria iba k formálnej stránke rozhodnutia (t.j. že neobsahuje odôvodnenie), avšak nevyjadria sa k podstate veci (t.j. či požadovanú informáciu možno alebo nemožno utajovať).

Ak správny orgán vydá nepreskúmateľné rozhodnutie resp. fiktívne rozhodnutie a súd sa z toho dôvodu v súdnom konaní zaoberá iba nepreskúmateľnosťou rozhodnutia (t.j. iba formálnou stránkou - tým, že rozhodnutie nie je dostatočne odôvodnené alebo že neobsahuje žiadne odôvodnenie), správny orgán konajúci nezákonne „získa“ ďalší dlhý čas, počas ktorého nebude informácia prístupná. Správne orgány teda niekedy počítajú s dlhotrvajúcim a neúčinným súdnym prieskumom, ktorý v takomto prípade môže trvať aj niekoľko rokov.

Neúčinnosť súdneho prieskumu sa ukazuje v prípadoch, kedy je rýchle získanie informácií vo verejnom záujme (napr. v prípade informácií o nezákonnom postupe, nehospodárnom nakladaní s verejnými prostriedkami alebo o ohrození zdravia alebo životného prostredia). Považujeme za nevyhnutné, aby v odôvodnených prípadoch súd mal možnosť nariadiť správneho orgánu sprístupnenie požadovanej informácie.

Požiadavka na včasný a účinný súdny prieskum rozhodnutia o nesprístupnení informácie vyplýva aj z čl. 9 ods. 1 Aarhuského dohovoru v spojení s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru (Aarhuský dohovor sa týka prístupu k informáciám o životnom prostredí). Súdny prieskum rozhodnutia o nesprístupnení informácie musí byť podľa čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru „včasný“ a musí zabezpečovať „účinnú



nápravu“. Z článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu. V zmysle čl. 9 ods. 4 Dohovoru je „injunctive relief“ nielen predbežným opatrením (vydané pred rozhodnutím súdu vo veci samej), ale aj následným nápravným opatrením nariadeným pri konečnom rozhodnutí vo veci samej (pozri Implementačný sprievodca k Aarhuskému Dohovoru, s. 133, dostupný na <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>).

Podobné ustanovenie existuje v § 16 ods. 4 českého zákona č. 106/1999 Sb. o svobodnom prístupe k informáciám, ktoré znie: „Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

Možnosť súdu priamo nariadiť poskytnutie informácie pripúšťa aj rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. A 2/2003, kde súd uviedol: „Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozmeněným právním odůvodněním. Nové právní prostředí právě popsané nejspíše může - pokud by praxe správních orgánů vedla k odpírání informací prostřednictvím popsaného mechanismu účelového zneužití institutu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí - k dalšímu vývoji judikatury směrem spíše ke druhému shora nastíněnému výkladu, jinak řečeno, i v takovém případě soud může poskytnutí informace nařídít.“

Na rozdiel od českej úpravy navrhujeme, aby súd nemal povinnosť, ale iba možnosť nariadiť poskytnutie informácie.

Pripomienka k 250k ods. 1 OSP

Navrhujeme, aby v § 250k ods. 1 OSP bola za prvú vetu vložená táto veta: „Ak bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené z dôvodu podľa § 250j ods. 3, súd žalobcovi prizná úplnú náhradu trov konania.“

Celé ustanovenie § 250k ods. 1 OSP by znelo: „Ak mal žalobca úspech celkom alebo sčasti, súd mu proti žalovanému prizná právo na úplnú alebo čiastočnú náhradu trov konania. Ak bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené z dôvodu podľa § 250j ods. 3, súd žalobcovi prizná úplnú náhradu trov konania. Môže tiež rozhodnúť, že sa náhrada trov celkom alebo sčasti neprizná, ak sú na to dôvody hodné osobitného zreteľa.“

Odôvodnenie:

Navrhujeme, zákon vyslovene ustanovoval, že ak súd zruší rozhodnutie správneho orgánu z dôvodu podľa § 250j ods. 3 OSP (kedy súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby), musí súd priznať žalobcovi úplnú náhradu trov konania.

Podľa § 250j ods. 3 OSP „Súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správneho orgánu na ďalšie konanie, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu, ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené.“



Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Rozsahom a dôvodmi žaloby v týchto prípadoch nie je súd viazaný.“

V praxi sa totiž stáva, že žalobca žaluje rozhodnutie správneho orgánu napr. pre nesprávne právne posúdenie veci (dôvod podľa § 250j ods. 2), avšak súd príde k záveru, že sa vyskytla skutočnosť podľa § 250j ods. 3 OSP, zruší rozhodnutie správneho orgánu z dôvodu podľa § 250j ods. 3, dôvodmi uvedenými v žalobe sa vôbec nezaoberá, a napokon neprizná žalobcovi trovy konania z dôvodu, že ide o dôvod hodný osobitného zreteľa, pretože „aj keď žalobca mal z hľadiska žalobného petitu plný úspech, avšak vo vzťahu k žalobným dôvodom nemal žiadny úspech“ (citát z rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave).

Môžu nastať situácie, kedy žalobca napr. namieta nesúlad rozhodnutia správneho orgánu s hmotnoprávnym ustanovením zákona (t.j. nesprávne právne posúdenie veci), ale súd sa vôbec nebude týmto dôvodom zaoberať, ale rozhodnutie zruší z dôvodu nepreskúmateľnosti, z dôvodu že neboli predložené spisy, z dôvodu neúčinnosti ustanovenia alebo z dôvodu že správny orgán nebol na vydanie rozhodnutia oprávnený. Dôvody podľa § 250j ods. 3 OSP sú dôvodmi, kvôli ktorým sa súd nemusí zaoberať opodstatnenosťou dôvodov uvedených v žalobe. Ak však súd neposúdi opodstatnenosť dôvodov uvedených v žalobe, hoci tieto dôvody by mohli byť opodstatnené a mohli by viesť k plnému úspechu žalobcu vo veci, nemôže to viesť k tomu, že žalobca utrpí ujmu a nebude mu priznaná náhrada trov konania.

Neobstojí ani argument, že žalobca mal v žalobe uviesť všetky dôvody nezákonnosti napadnutého rozhodnutia správneho orgánu. Zákon túto povinnosť žalobcovi nestanovuje – stačí aby žalobca uviedol v žalobe jeden dôvod nezákonnosti rozhodnutia (napr. nesprávne právne posúdenie veci), pretože aj jeden dôvod nezákonnosti je dostatočný na zrušenie rozhodnutia a plný úspech žalobcu v konaní. Bremenom, podľa ktorého by mal žalobca vyhľadávať a v žalobe uvádzať všetky existujúce dôvody nezákonnosti rozhodnutia, hoci na zrušenie rozhodnutia stačí jeden dôvod nezákonnosti, by bolo neústavným bremenom uvaleným na žalobcu.

Navyše, dôvodom na zrušenie rozhodnutia podľa § 250j ods. 3 sú aj nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov alebo nepredloženie spisu správnym orgánom, čo sú dôvody, ktoré žalobca nemôže predvídať a uviesť ich v žalobe. Žalobca môže považovať rozhodnutie za zrozumiteľné a dostatočne odôvodnené a bude namietať priamo nesprávne právne posúdenie veci (dôvod podľa § 250j ods. 2), ale súd môže rozhodnutie považovať za nedostatočne odôvodnené alebo nezrozumiteľné (dôvody podľa § 250j ods. 3) a námietkou žalobcu uvedenou v žalobe sa tak nemusí vôbec zaoberať, čo však žalobca nemôže predvídať. Tiež žalobca nemôže predvídať, že žalovaný správny orgán nepredloží súdu spis.

Ide o nespravodlivú a podľa nášho názoru aj protiústavnú prax súdov, ak žalobca prichádza o náhradu trov konania v dôsledku skutočností, ktoré nemôže predvídať.

Prípad, kedy žalobcovi neboli priznané trovy konania z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie bolo zrušené nie z dôvodu uvedeného v žalobe, ale z dôvodu podľa § 250j ods. 3 OSP, posudzoval aj Ústavný súd SR. Ústavný súd náleze sp. zn. II. ÚS 351/09-33 konštatoval, že došlo k porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v konaní vedenom krajským súdom. V náleze Ústavný súd SR uviedol: „Zodpovedá skutočnosti, že dôvod, pre ktorý krajský súd správnej žalobe sťažovateľky vyhovel a rozhodnutie žalovanej zrušil, je celkom odlišný od dôvodov, ktorými argumentovala sťažovateľka vo svojej žalobe o preskúmanie právoplatného rozhodnutia žalovanej. Z toho zároveň vyplýva, že skutková okolnosť, v ktorej videl krajský súd naplnenie dôvodu hodného osobitného zreteľa na nepriznanie náhrady trov konania, bola nepochybne preukázaná (II. ÚS 122/09). Otázkou preto je, či uvedenú preukázanú skutočnosť možno právne kvalifikovať v zmysle § 250k ods.



1 druhej vety Občianskeho súdneho poriadku ako dôvod osobitného zreteľa hodný na nepriznanie náhrady trov konania úspešnému účastníkovi konania. [...] Ako na to správne poukazuje sťažovateľka, krajský súd sa jej žalobou v merite veci vôbec nezaoberal, a preto ani žalobné argumenty sťažovateľky nijako neposudzoval. Stalo sa tak preto, že napriek opakovaným výzvam krajského súdu a dlhému obdobiu čakania žalovaná nepredložila krajskému súdu svoj administratívny spis nevyhnutný pre meritórne preskúmanie veci, hoci to bolo jej zákonnou povinnosťou. Za takéhoto stavu krajský súd napadnuté rozhodnutie zrušil bez akéhokoľvek meritórneho preskúmania veci, a to z dôvodu absencie administratívneho spisu. Možno urobiť predbežný záver, že krajský súd nemohol vecne skúmať podanú žalobu sťažovateľky preto, lebo žalovaná postupovala v konaní protizákonným spôsobom. ... V konečnom dôsledku dospel krajský súd v otázke náhrady trov konania k takému paradoxnému záveru, ktorým žalovanú, ktorá zákon porušila, od trov konania odbremenil, a naopak, sťažovateľku, ktorá postupovala v súlade so zákonom, trovami konania zaťažil.

Podľa názoru ústavného súdu za dôvod hodný osobitného zreteľa v zmysle § 250k ods. 1 druhej vety Občianskeho súdneho poriadku nemožno považovať takú skutočnosť, ktorá (prípadne ktorej podklad) znamená vo svojej podstate porušenie zákona, resp. predstavuje nezákonný postup. Takýto výklad citovaného ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku je arbitrárny, lebo zásadne popiera účel a význam tohto ustanovenia.“

Pripomienka k § 250d ods. 1 a § 250j ods. 3 - zrušenie rozhodnutia pre nepredloženie spisov

(túto pripomienku predložil Mgr. Peter Wilfling, VIA IURIS sa s jej znením stotožňuje a pripomienku podporuje)

Navrhujeme nasledovnú úpravu:

V § 250d ods. 1 sa na konci pripájajú tieto vety: „Ak správny orgán nedodrží súdom určenú lehotu na predloženie spisov alebo ak spisy nepredloží súdu na konanie ani po opakovanej výzve, súd môže rozhodnúť o uložení pokuty správneho orgánu až do 1 640 eur, a to aj opakovane. Proti rozhodnutiu o uložení pokuty je prípustné odvolanie.“

V § 250j ods. 3 prvej vete sa za slová „spisy neboli súdu“ vkladajú slová „napriek uloženej pokute podľa § 250d ods. 1“.

Odôvodnenie:

Navrhujeme, aby bola riešená častá situácia, kedy súdy zrušujú rozhodnutia správnych orgánov iba pre nepredloženie súdneho spisu, avšak vôbec sa nezaoberajú podstatou sporu a žalobnými dôvodmi – čo má za následok to, že po niekoľkých mesiacoch súdneho konania je celá vec iba vrátená správneho orgánu, ktorý následne vydá identické rozhodnutie a následne musí žalobca znovu podať žalobu a musí znovu prebehnúť súdny spor s rovnakým predmetom. Takýto prístup súdov má za následok výrazné prieťahy v konaní a neskorý prístup k spravodlivosti pre žalobcu. Navrhujeme, aby predtým, ako súd zruší rozhodnutie správneho orgánu pre nepredloženie spisov, musel súd vyvinúť výraznejšiu aktivitu získať spis od správneho orgánu. V súčasnosti súd po podaní žaloby iba raz vyzve správny orgán na predloženie spisov, a nemá povinnosť opätovne správny orgán vyzývať resp. vynucovať predloženie spisu ukladaním pokút správneho orgánu.

Navrhujeme, aby predtým, ako súd zruší rozhodnutie správneho orgánu pre nepredloženie spisu, musel súd vyčerpať všetky možnosti na získanie spisu od správneho orgánu – vrátanie uloženia pokuty za nerešpektovanie výzvy na predloženie spisu. Iba tak bude zabránené tomu, aby v dôsledku obštrukcií správneho orgánu (nepredloženia spisu) a v dôsledku nedostatočnej aktivity súdu



(nevynucovanie predloženia spisu) bol poškodený žalobca tým, že o podstate jeho sporu nebude rozhodnuté, ale vec bude iba vrátená správneho orgánu z formálneho dôvodu, čo bude znamenať výrazné prieťahy v konaní a oddialenie prístupu k spravodlivosti.

Celé ustanovenie § 250d ods. 1 by znelo:

„§ 250d

(1) Predseda senátu vyžiada spisy žalovaného správneho orgánu, ktorý je povinný bez meškania ich predložiť spolu so spismi správneho orgánu prvého stupňa. Ak správny orgán nedodrží súdom určenú lehotu na predloženie spisov alebo ak spisy nepredloží súdu ani po opakovanej výzve, súd môže rozhodnúť o uložení pokuty správneho orgánu až do 1 640 eur, a to aj opakovane. Proti rozhodnutiu o uložení pokuty je prípustné odvolanie.“ (Ide o analogické ustanovenie ako ustanovenie § 250b ods. 4 OSP.)

Celé ustanovenie § 250d ods. 3 by znelo:

„§ 250j

(3) Súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správneho orgánu na ďalšie konanie, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu, ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli súdu napriek uloženej pokute podľa § 250d ods. 1 predložené. Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Rozsahom a dôvodmi žaloby v týchto prípadoch nie je súd viazaný.“