

Seminár „Aktuálny stav správneho súdnictva, judikatúra vo veciach zákona o slobodnom prístupe k informáciám“

Justičná akadémia SR, Omšenie , 18.júna 2014,

JUDr. Ivan Rumana

**Najvyšší súd Slovenskej republiky
predseda senátu**

„Kríza právneho pozitivizmu a zákon o slobodnom prístupe k informáciám. “

Žijeme v období krízy legislatívy a právneho pozitivizmu , v ktorom zákon ako základný prameň správneho práva nie je bez súdneho výkladu spôsobilý plniť svoju regulačnú funkciu. Zákon obsahuje iba abstraktné pravidlá, ktoré pre svoju aplikáciu nevyhnutne potrebujú výklad. Zákon pracuje iba s hypotézami. Nemôže obsiahnuť všetky details, ktoré sa pri jeho aplikácii môžu vyskytnúť. Details musia byť vždy interpretované. Details sa rodia a objavujeme ich spravidla až v momente aplikácie zákona. Vtedy zreteľne zistíme, čo zákonodarca opomenul, nepresne alebo neúplne vyjadril a čo musí byť nahradené výkladom súdu , prípadne ďalšou novelizáciou zákona. Pokusy dotvárať details zákona jeho následnými novelizáciami vyvolávajú potrebu ďalších novelizácií. Príkladom môže byť zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení alebo zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov. Aktuálne najvhodnejším predpisom v oblasti správneho práva je zákon č.211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), kde z aplikačnej praxe je zrejmé, že žiadatelia obrátili princípy právneho pozitivizmu proti štátu a štát musí hľadať ochranu u správnych súdov pred zneužívaním pravidiel, ktoré sám prijal a ktoré sú stále súčasťou platného právneho poriadku.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám (SPI) neobsahuje ustanovenie o zneužití práva vykonávaného podľa tohto zákona. Vychádza z predpokladu, že oprávnené osoby pristupujú k realizácii práv s vážnosťou vlastnej vôle. Existencia vážnej vôle je predpokladom výkonu akéhokoľvek práva. Táto vlastnosť prejavenej vôle žiadateľov v oblasti verejnoprávnych vzťahov je zabezpečovaná okrem iného aj existenciou poplatkovej povinnosti, ktorá v prípade žiadosti o sprístupnenie informácie absentuje. Skutočnosť, že je niečo „zadarmo“ zvädza oprávnené osoby k výkonu práva na informácie bez vážneho záujmu, resp. akéhokoľvek záujmu o ne, s cieľom zamestnať orgány verejnej správy procesnými postupmi sprístupňovania informácií, ktoré pod sankciou začatia priestupkového konania, musia pracovníci realizovať v krátkych lehotách.

Právnym základom zákazu zneužitia práva je čl.1 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, ktorý ukladá povinnosť všetkým štátnym orgánom, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade ústavou to znamená v súlade s princípmi, ktoré sú skryté v čl. 1 ods.1 Ústavy SR. Zákaz zneužitia práva je súčasťou princípu právneho štátu.

Ratio decidendi:

Výkon práva bez vážnosti prejavenej vôle získať informáciu nepožíva právnu ochranu.

Podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám na základe zákona sa realizujú na právnom pozadí ústavných princípov medzi ktoré patrí i zákaz zneužitia práva.

Najvyšší súd potvrdil rozsudok krajského súdu, ktorý zamietol žalobu T. Rausa, ktorý sa domáhal preskúmania a zrušenia rozhodnutia žalovaného, ktorým zamietol rozklad a rozhodnutie prvostupňového orgánu o nesprístupnení informácií podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám potvrdil.

Krajský súd z obsahu administratívneho spisu mal súd preukázané, že žiadateľ žiadosťou zo dňa 15.04.2013 žiadal sprístupniť informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z., a to v nasledovných bodoch:

1. sprístupnenie faktúr za dodávku teplej úžitkovej vody za roky 2012 a 2013;
2. sprístupnenie dokladov za nákup pohonných hmôt do služobných motorových vozidiel z rokov 2009 až 2013;
3. sprístupnenie všetkých úradných oznamov zverejnených na úradnej tabuli Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti;
4. sprístupnenie zápisníc zo zasadnutí sudcovskej rady Okresného súdu Martin z rokov 2012 a 2013;
5. sprístupnenie Rozvrhu práce (aj s dodatkami) pre Okresný súd Martin na rok 2013;
6. sprístupnenie platobného výmeru na vyrubenie miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady pre Okresný súd Martin na rok 2013;
7. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej technickej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013;
8. sprístupnenie zoznamu inventáru (všetkého majetku) Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti;
9. sprístupnenie faktúr za používanie telefónov a internetu (pevné linky, mobilné telefóny, internetové pripojenie a služby) za rok 2013;
10. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie výťahového zariadenia - výťahu nachádzajúceho sa v budove Okresného súdu Martin;
11. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie elektroinštalácie a elektrických rozvodov a zariadení nachádzajúcich sa v budove Okresného súdu Martin;
12. sprístupnenie dokladov preukazujúcich odbornú prípravu všetkých prísediacich sudcov zaradených na výkon funkcie Rozvrhom práce Okresného súdu Martin za rok 2007 a 2013;
13. sprístupnenie správy z posledného vykonaného auditu na Okresnom súde Martin;
14. sprístupnenie dokumentácie z použitia a využitia Sociálneho fondu pre Okresný súd Martin od roku 2009 až po súčasnosť;
15. sprístupnenie celého obsahu (všetkých údajov), ktoré eviduje a spracováva Okresný súd Martin pre potreby výkonu štátnej štatistiky od roku 2009 až po súčasnosť;
16. sprístupnenie evakuačného plánu úniku z budovy Okresného súdu Martin v prípade požiaru;

17. sprístupnenie plánu riadenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pre zamestnancov Okresného súdu Martin;
18. sprístupnenie dokladov za úhradu cestnej dane za motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po súčasnosť;
19. sprístupnenie správneho a kancelárskeho poriadku pre okresné súdy, krajské súdy a špecializovaného trestného súdu;
20. sprístupnenie riadnej, mimoriadnej a individuálnej účtovnej závierky Okresného súdu Martin za rok 2009, 2011 a 2012 vrátane výkazov zisku a strát (vrátane poznámok);
21. sprístupnenie rozhodnutia 1217121/2007 s vyznačením právoplatnosti;
22. sprístupnenie knihy jász služobného motorového vozidla Okresného súdu Martin s údajom o prejdených kilometroch za rok 2013;
23. – 58. žiadosť pokračuje

Prvostupňový Krajský súd v Žiline považoval napadnuté rozhodnutie žalovaného a aj Okresného súdu Martin za zákonné, i keď žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií v počte 58 bodov nebolo vyhovené. Zákon o slobode informácií síce výslovne nezakazuje, nezakotvuje žiaden prostriedok ochrany pred „zaplavením“ orgánov verejnej správy alebo iných orgánov verejnej moci neúmerne veľkým počtom žiadostí zo strany oprávnených osôb. Následkom tohto javu by mohlo bezpochyby byť značné sťaženie alebo úplné ochromenie povinných subjektov pri plnení ich verejných úloh. Kompetencie súdov Slovenskej republiky vyplývajú z Ústavy Slovenskej republiky, ostatných právnych predpisov, ako napr. Občianskeho súdneho poriadku, Trestného poriadku. Súd sa stotožnil s názorom žalovaného, že v danom prípade väčšie množstvo žiadostí, podobných žalobcovej by mohlo ohroziť chod súdu ako takého pri vykonávaní jeho kompetencií, právomoci.

Podľa názoru súdu žalovaný nepoprel podstatu žalobcovho práva na informácie, keď konštatoval vzhľadom na množstvo a charakter žiadaných informácií obsiahnutých v žiadosti žalobcu, nebolo jeho povinnosťou mu vyhovieť. Žiadateľovi - žalobcovi z tohto dôvodu nie je preto možné priznať právnu ochranu. Zo skutočností zistených z obsahu predloženého spisu nedá súdu konštatovať, že žalobca vo vzťahu k povinnej osobe - k Okresnému súdu Martin, sleduje iný cieľ ako získať, dosiahnuť sprístupnenie požadovaných informácií podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. S uvedeným plne korešponduje aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR pod sp. zn. 2Sžo/190/2008 zo dňa 27.05.2009 a návazne na to aj rozhodnutie Ústavného súdu SR III. ÚS 96/2010. Vzhľadom na uvedené skutočnosti bola žaloba žalobcu ako nedôvodná zamietnutá pri aplikácii § 250j ods. 1 O.s.p.

Senát najvyššieho súdu zistil, že zásadnou spornou otázkou bolo, či kvalita a rozsah informácií, ktoré žalobca žiadal od žalovaného ako povinnej osoby podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám indikovali, že ide o porušenie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére.

Zákon o slobode informácií neobsahuje vo svojich ustanoveniach legálnu definíciu zneužitia práva. Zákaz zneužívania výkonu práva je však jedným z ústavných princíпов právneho štátu, ktoré ústava implicitne obsahuje v čl. 1 ods. 1. Ústavné princípy predstavujú hodnotovú časť (background – pozadie) formálnej aplikácie práva, aj v prípadoch, keď zákon sa o tom osobitne nezmieňuje. Cieľom testu zneužitia práva je preskúmať, či formálnou aplikáciou zákona - postupom podľa dikcie zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie.

Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Kumulatívne požiadavky na aplikáciu zákona vyžadujú od štátnych orgánov konanie nielen v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ale súčasne pri zachovaní ústavných princípov.

Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu. Je potrebné odlišovať tento reálny záujem, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa. Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať (podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií *informácie sa prístupujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje*). To, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať.

Celkovo žiadosť v počte 58 bodov vykazuje znaky informačného filibusteringu, teda obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie pre žalobcu. Právny systém musí byť spôsobilý brániť sa proti takýmto typom žiadostí, pretože sú v rozpore s princípom dobrej verejnej správy a v konečnom dôsledku žiadosti vedú k tomu, že orgány verejnej správy sa nevenujú svojej primárnej činnosti, ale vybavovaniu nezmyselných žiadostí. Indície, ktoré naznačujú pochybnosti o vážnosti prejavenej vôle žiadateľa sú nasledovné: Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko“, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom. Ďalším typickým znakom je, že sú žiadané prevádzkové informácie organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť. Najvyšší súd konštatuje, že súdy v rámci svojej činnosti okrem poznania dikcie zákona musia byť spôsobilé vyhodnotiť aj situácie, či nejde o zneužitie práva. Ide o diskrečnú právomoc súdov.

Rozhodnutie je zaradené i v časti tzv. prevádzkových informácií. Súdy zaznamenali, že pri zneužívaní práva na informácie a výkone práva na informácie bez vážne prejavenej vôle sú predmetom spravidla prevádzkové informácie príslušného orgánu štátnej správy. Typickým znakom je, že žiadateľ žiada „všetko“ za určité obdobie. Prevádzkové informácie priamo nesúvisia s úsekom verejnej správy na ktorom vykonáva činnosť povinná osoba. Prevádzkové informácie by mohli mať marketingový charakter pre dodávateľov povinnej osoby, ale v prevažnej miere ide iba o zneužitie práva. Z toho dôvodu súdy zvolili doslovný výklad zákona, ktorý povinnej osobe ukladá poskytovať informácie iba rozsahu rozhodovacej činnosti v oblasti verejnej správy. Zákon je nevyhnutné vykladať tak „aby nedochádzalo k jeho zneužitelnosti“.