

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Sžo/75/2015
Identifikačné číslo spisu:	1013201528
Dátum vydania rozhodnutia:	29.06.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Milan Morava
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:1013201528.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Milana Moravu a zo sudcov JUDr. Petry Pribelskej PhD. a JUDr. Jarmily Urbancovej, v právnej veci žalobcu: PRK Partners, s.r.o., Hurbanovo nám. 3, Bratislava, IČO: 35 978 643, proti žalovanému: Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, Drieňová 24, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia predsedu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 2013-004-II/14E/PMÚ SR/2013 zo dňa 20. júna 2013, konajúc o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 202/13-67 zo dňa 19. novembra 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 202/13-67 zo dňa 19. novembra 2014 p o t v r d z u j e .

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) žalobu zamietol a účastníkom náhradu trov konania nepriznal. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že základom právnej úpravy sprístupňovania informácií je zásada, že sprístupnené musia byť všetky požadované informácie okrem tých, ktoré zákon o slobode informácií alebo osobitný zákon zo sprístupnenia vylučujú. Všetky výnimky je potrebné vykladať reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu, ktoré vyplýva z článku 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého možno právo na informácie obmedziť iba vtedy, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Jedným zo zákonných dôvodov pre obmedzenie ústavného práva na prístup k informáciám je podľa krajského súdu záujem na ochrane a nezverejňovaní informácií týkajúcich sa výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci, s výnimkou informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly dohľadu alebo dozoru. Čo sa rozumie pod výkonom kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci, možno vyvodiť len z osobitných predpisov, ktoré upravujú činnosť a rozsah pôsobnosti

orgánu, ktorý vykonáva kontrolu, dohľad alebo dozor.

Prvostupňový súd sa nestotožnil s názorom žalobcu, že žalovaný vykladá pojem „výkon dohľadu“ definovaný v § 1 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o ochrane hospodárskej súťaže, „ZOHS“) príliš široko a zároveň poukázal na skoršie rozhodnutia krajského súdu v obdobných veciach týkajúcich sa tých istých účastníkov.

Krajský súd je toho názoru, že žalobcom požadované informácie o prešetrovaní dohôd obmedzujúcich súťaž v období od 01.01.2012 do 19.04.2013 sa týkajú výkonu dohľadu, ktorý žalovaný vykonáva nad dodržiavaním ZOHS, osobitne zákonom stanoveného zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž.

Podľa názoru súdu teda možno spoľahlivo uzavrieť, že pokiaľ žalovaný vykonáva šetrenia alebo inšpekcie v prípade podozrení z uzavretia dohody obmedzujúcej súťaž, sú informácie týkajúce sa takýchto šetrení vylúčené zo sprístupnenia na základe § 11 ods. 1 písm. h/ zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) (ďalej len „zákon o slobode informácií“) s výnimkou informácie o rozhodnutí alebo inom výsledku kontroly, či dohľadu, pokiaľ sprístupnenie takejto informácie nezakazujú osobitné predpisy.

Prvostupňový súd ďalej uviedol, že obmedzenie ústavného práva na prístup k informáciám týkajúcim sa výkonu kontroly koncentrácií sleduje legitímny cieľ, ktorým je jednak možné ohrozenie dosiahnutia účelu prebiehajúcej kontroly a tiež prípadný negatívny zásah do práv subjektov pôsobiacich na trhu, ktorý by mohol nastať zverejnením informácií, ktoré sú ako účastníci koncentrácie povinní poskytnúť žalovanému. Žalobca však v žalobe neidentifikoval taký verejný záujem na zverejnení požadovaných informácií, pre ktorý by musel zákonom definovaný dôvod nesprístupnenia informácií týkajúcich sa výkonu kontroly a dohľadu ustúpiť ústavnému právu verejnosti na informácie.

II.

Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, a to z dôvodov podľa § 205 ods. 2 písm. b/ a f/ O.s.p.

V odvolaní žalobca poukázal na skutočnosť, že krajský súd sa v rozsudku vo vzťahu k § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií, činnosťou, ktorú protimonopolný úrad skutočne vykonáva, vôbec nezaoberal. Uvedené je podľa žalobcu najväčším nedostatkom napadnutého rozsudku. Krajský súd v rozsudku neuviedol žiadne dôvody, prečo by sa činnosť protimonopolného úradu mala odlišovať od výkonu bežných správnych kompetencií ostatných správnych orgánov a spadať pod režim ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií.

Žalobca mal za to, že pre zodpovedanie otázky, či protimonopolný úrad vykonáva kontrolu, resp. dohľad, by malo byť rozhodujúce, akú činnosť protimonopolný úrad v skutočnosti, resp. fakticky, vykonáva. Poznámka pod čiarou 24b) k § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií uvádza výpočet príslušných zákonov, na ktoré by sa § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií mal vzťahovať. Uvedený výpočet zákonov podľa žalobcu naznačuje, že účelom výnimky zo sprístupňovania informácií podľa daného ustanovenia, je pokryť iba interné kontrolné procesy vo verejnej správe alebo špecifické dohliadacie procesy nad osobitne regulovanými subjektmi alebo činnosťami. Zákonodarca v poznámke pod čiarou 24b) k § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií neuviedol aj ZOHS. Žalobca sa domnieval, že ak by zákonodarca chcel ZOHS podriaďiť režimu § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií, určite by taký významný právny predpis v poznámke pod čiarou uviedol.

Činnosť, ktorú protimonopolný úrad vykonáva v rámci konaní o koncentráciách určite nemožno podľa žalobcu podriaďiť pod interné kontrolné procesy vo verejnej správe alebo špecifické dohliadacie procesy nad osobitne regulovanými subjektmi alebo činnosťami. Činnosť protimonopolného úradu v rámci

kontroly koncentrácií je podľa žalobcu bežným výkonom správnych kompetencií, ktoré nespadajú pod § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií.

Zákon o slobode informácií obsahuje výslovne výnimky zo sprístupnenia informácií, medzi ktoré sa však podľa žalobcu nezaraďuje akýsi „súkromný“ záujem na nesprístupnení informácií. Žalobca mal za to, že výnimky zo sprístupnenia informácií, ktoré zákon o slobode informácií výslovne obsahuje, nemožno svojvoľne rozšíriť o akékoľvek ďalšie výnimky. Práve naopak, v kontexte zásady „čo nie je tajné, je verejné“, výnimky zo sprístupnenia informácií by mali byť vykladané vždy restriktívne.

K neexistencii prevažujúceho verejného záujmu na zverejnení požadovaných informácií žalobca uviedol, že zásah do ústavného práva na informácie a do princípu verejnej kontroly nad činnosťou správnych orgánov je v tomto prípade oveľa závažnejší ako zásah do nerušeného výkonu dohľadu zo strany protimonopolného úradu. Utajenie požadovaných informácií z uvedeného hľadiska nespĺňa požiadavku, aby záujem na ochrane nerušeného výkonu dohľadu protimonopolným úradom prevažoval nad ústavným právom na informácie.

III.

Žalovaný vo svojom vyjadrení uviedol, že napadnutý rozsudok krajského súdu považuje za vecne správny a vydaný v súlade so zákonom.

Žalovaný považuje teóriu žalobcu o tom, že ustanovenie § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií sa vzťahuje len na interné kontrolné procesy vo verejnej správe alebo špecifické procesy nad osobitne regulovanými subjektmi za ničím nepodloženú a nesprávnú. Takýto záver podľa žalovaného nemožno vyvodiť len na základe predpisov uvedených v poznámke pod čiarou, keďže poznámka pod čiarou nemá normatívnu silu. Predpisy o kontrole v štátnej správe a o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky nemožno považovať za predpisy o internej kontrole.

Žalovaný mal za to, že z jeho strany v žiadnom prípade nešlo pri posudzovaní žiadosti o sprístupnenie informácií o široký a svojvoľný výklad pojmu „výkon dohľadu“, nakoľko tento pojem je stanovený priamo ustanovením § 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Nemôže ísť ani o popretie poslania a zmyslu zákona o slobode informácií, nakoľko samotný zákon o slobode informácií obmedzenie prístupu k informáciám predvída. Nakoľko boli splnené podmienky na uplatnenie výnimky z prístupu k informáciám podľa zákona o slobode informácií a podľa právneho predpisu, na ktorý zákon o slobode informácií odkazuje, nemožno podľa žalovaného hovoriť o chybnom výklade pojmov uvedených v zákone o slobode informácií.

Uvedený právny názor žalovaného potvrdil Krajský súd v Bratislave v rozsudku zo dňa 04.06.2013, sp.zn. 5S/180/2012-65.

Podľa žalovaného nemožno prijať argument, že štátny orgán vykonávajúci dohľad by mohol svojvoľne odmietat poskytovať akékoľvek informácie a bol by schopný vyhnúť sa akejkolvek kontrole.

Žalovaný ďalej uviedol, že účelom zákona o slobode informácií je zabezpečiť právo verejnosti na informácie o činnosti napr. orgánov verejnej moci. Nie je však poslaním zákona o slobode informácií získavanie informácií o podnikateľoch, ktorí tieto informácie protimonopolnému úradu poskytnú na základe svojej zákonnej povinnosti.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 212 ods. 1 O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p., keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť

dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk <. (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 211 ods. 2 O.s.p.).

Z obsahu administratívneho spisu najvyšší súd zistil, že dňa 25.04.2013 prostredníctvom e-mailu žalobca požiadal žalovaného o sprístupnenie informácií v zmysle zákona o slobode informácií. Žalovaný rozhodnutím č. 2013-002-I/14E/PMÚ SR/2013 zo dňa 09.05.2013 v časti nevyhovel žiadosti žalobcu a to z dôvodu, že informácie požadované v bodoch 1 až 3 žiadosti v rozsahu, v ktorom sa informácie týkajú prebiehajúcich vyšetrovaní vykonávaných podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona o ochrane hospodárskej súťaže, informácie, požadované žiadateľom v bode 2 žiadosti v rozsahu, v ktorom žiadateľ požaduje k prešetrovaniam podľa bodu 1 žiadosti priradenie informácie, či v konkrétnom prípade bola alebo nebola vykonaná inšpekcia a tiež informácie, ktoré sú uvedené pod bodom 3 žiadosti pokiaľ ide o čas (t.j. deň, mesiac a rok) vykonania inšpekcie, údajnú protisúťažnú prax prešetrovanú PMU v tejto inšpekcii, identifikáciu subjektov, kde sa inšpekcia vykonávala (obchodné meno, názov, sídlo, miesto podnikania, IČO, ak je pridelené a to bez ohľadu na stav prešetrovania, sú informáciami, ktoré tvoria predmet dohľadu protimonopolného úradu podľa § 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže a podľa § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií spadajú pod obmedzenie prístupu k informáciám.

Žalobca podal voči prvostupňovému rozhodnutiu žalovaného rozklad. Predseda protimonopolného úradu rozhodnutím č. 2013-004-II/14E/PMÚ SR/2013 zo dňa 20.06.2013 zamietol rozklad a prvostupňové rozhodnutie potvrdil, nakoľko sa stotožnil so závermi protimonopolného úradu.

Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií, 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 ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií, povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy.

Podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode informácií, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní - Správny poriadok).

Podľa § 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, účelom tohto zákona je ochrana hospodárskej súťaže (ďalej len „súťaž“) pred jej obmedzovaním, ako aj vytváranie podmienok na jej ďalší rozvoj v prospech spotrebiteľov a úprava právomoci a pôsobnosti Protimonopolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“) pri dohľade nad dodržiavaním ustanovení tohto zákona.

Podľa § 9 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, koncentrácia na účely tohto zákona je proces ekonomického spájania podnikateľov, ktorým je

- a) zlúčenie alebo splynutie dvoch alebo viacerých samostatných podnikateľov, alebo
- b) získanie priamej alebo nepriamej kontroly jedným podnikateľom alebo viacerými podnikateľmi nad podnikom alebo nad časťou podniku iného podnikateľa alebo podnikateľov.

Podľa § 46 Správneho poriadku, rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

Odvolací súd preskúmal predložený spisový materiál a po vyhodnotení závažnosti odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného

administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky s prihliadnutím na ustanovenie § 219 ods. 2 O.s.p. konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Najvyšší súd sa s poukazom na uvedené vo svojom odôvodnení následne obmedzí iba na doplnenie dôvodov rozsudku krajského súdu.

Najvyšší i Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre viackrát zaujali stanovisko, že obsahom základného práva na prijímanie informácií nie je právo dostávať informácie podľa predstáv a očakávaní sťažovateľa (napr. rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach sp.zn. II. ÚS 10/99, II. ÚS 184/03, či II. ÚS 514/2010). Ústava Slovenskej republiky v článku 26 zaručuje právo na informácie a zároveň upravuje obmedzenia, ktoré je potrebné dodržiavať pri uplatňovaní práva na informácie tak, aby sa vytvorila primeraná rovnováha. Účelom ustanovenia § 11 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií je chrániť informácie týkajúce sa (okrem iných) výkonu kontroly orgánov verejnej moci podľa osobitných predpisov. Vychádzajúc z tohto právneho názoru Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje za správny záver, že žalobcom uplatnené právo na informácie je obmedzené zákonom o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý nedovoľuje žalovanému ako orgánu kontroly, ktorý je viazaný článkom 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, zverejniť iné informácie týkajúce sa výkonu kontroly než tie, ktoré ustanovuje zákon a ktoré tvoria výsledok kontrolnej činnosti.

Najvyšší súd je toho názoru, že kategorické znenie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h/ zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií neumožňuje iný výklad obmedzenia sprístupnenia informácií týkajúceho sa výkonu kontroly, preto je ho potrebné nevyhnutne vykladať len v kontexte s účelom zákona (a článku 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky), podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Jednotlivé osobitné predpisy vymenúva zákon o slobode informácií iba demonštratívne, nie taxatívne, a to v poznámke pod čiarou, z čoho nemožno vyvodiť, že ustanovenie § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií sa nevzťahuje aj na kontrolu, či dohľad vykonávaný podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Úvahy žalobcu v tomto smere nie sú legislatívne podložené, žalobca nemôže na základe demonštratívneho výpočtu osobitných predpisov v poznámke pod čiarou k ustanoveniu § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií vyvodiť, že ak zákonodarca do demonštratívneho výpočtu osobitných predpisov, na ktoré sa toto ustanovenie vzťahuje, nezahrnul zákon o ochrane hospodárskej súťaže, predmetné ustanovenie sa na tento právny predpis nevzťahuje. Predmetné ustanovenie sa vzťahuje na tie konania, ktoré konkrétny osobitný zákon označuje za výkon kontroly, dohľadu alebo dozoru.

Odvolací súd, ako už bolo skôr uvedené, z administratívneho spisu zistil, že žalobca žiadal o poskytnutie informácie podľa zákona o slobode informácií. Ustanovenie § 11 ods. 1 písm. h/ zákona o slobode informácií ustanovuje, že povinná osoba - žalovaný obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak sa týka výkonu kontroly, dohľadu alebo dozoru orgánom verejnej moci podľa osobitných predpisov okrem informácie o rozhodnutí alebo o inom výsledku kontroly, dohľadu alebo dozoru, ak jej sprístupnenie nezakazujú osobitné predpisy. Preto nebol dôvod zo strany žalovaného, aby informácie týkajúce sa samotného priebehu kontroly sprístupnil.

Predmetom tohto súdneho konania bolo posúdiť, či postup a rozhodnutie povinnej osoby boli v prípade žalobcovej žiadosti zákonné podľa zákona o slobode informácií. Z uvedeného zákona povinnosť žalovaného poskytnúť žalobcovi ďalšie informácie než tie, ktoré mu poskytnuté boli, nevyplýva (§ 11 ods. 1 písm. h/ zákona č. 211/2000 Z.z.).

Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení odvolacích námietok žalobcov, Najvyšší súd Slovenskej republiky osvojením si argumentácie krajského súdu postupom podľa § 219 ods. 2 O.s.p. rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku a teda rozsudok krajského súdu potvrdil ako vecne a právne správny.

O trovách odvolacieho súdneho konania rozhodol Najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 v spojitosti s § 250k

ods. 1 a § 246c ods. 1 O.s.p., podľa ktorého iba úspešný žalobca má právo na náhradu trov tohto konania, čo však v prejednávanej veci nenastalo a teda súd právo na náhradu trov odvolacieho konania žalobcovi nepriznal.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.